Freedom to Move

a framework
for transportation reform

Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. T 22-69/1985 E

ISBN 0-662-14172-5

TP 6678

THE NEED FOR CHANGE - THE GOVERNMENT'S PERSPECTIVE

In this paper, the Government of Canada puts forward specific proposals for economic regulatory reform in the transportation sector. In developing these proposals, I, as Minister of Transport, have been guided in particular by the following principles:

(a) Less regulation, leading to less government interference, will encourage innovation and enterprise;

(b) Greater reliance on competition and market forces will result in lower unit costs, more competitive prices, and a wider range of services to shippers and the public;

(c) Canadians require a regulatory process that is open, accessible, and not excessively costly or time consuming.

A policy and legislative framework based on these principles will allow Canada's transportation system to contribute efficiently and effectively to our future growth and prosperity.

Transportation is the cornerstone of all modern economies. This statement is especially true for Canada, with its large geographic area and small population. Moreover, we are a trading nation that must export in order to grow and prosper. It is therefore crucial for our economic well-being that we maintain an efficient, responsive and productive transportation system.

Canada's transportation system is the physical bond that holds together the diverse regions of this vast country. Throughout the land - the most remote and the most heavily populated regions alike - the system moves people for business and pleasure and industrial goods and raw materials for the market. For both of these reasons transportation in Canada has been an important instrument of public policy ever since the last spike was driven in the Canadian Pacific Transcontinental Railway one hundred years ago.

Over the last century, our transportation system and the economic structure in which it operates have changed dramatically, and since World War II the pace of change has been steadily accelerating. Today we face a tough and competitive global marketplace where success depends upon transportation more than ever before.

Unfortunately, our regimes of economic regulation in transportation have kept pace with neither changing circumstances in our economy nor the transportation system itself. The last major change in regulation took place nearly 20 years ago with the passage of the National Transportation Act. In the environment of the 1980s, the existing regulatory regime represents an obstacle to economic growth, innovation and competitiveness.

We must do everything we can to promote an efficient, responsive and productive transportation system. The Government must facilitate and encourage, rather than obstruct and intervene. We must allow the system to operate under market conditions and allow business to play its proper role in fostering economic growth.

Safety is also a major priority for all involved in the transportation sector. This Government's commitment to safety is clear. Our regulations concerning the transportation of dangerous goods came into effect on July 1. The amendments to the *Aeronautics Act* passed by Parliament in June provide Canada with its most progressive aviation safety legislation in sixty years.

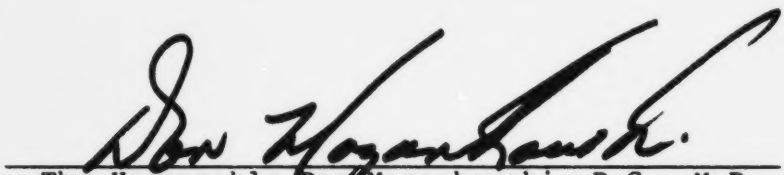
I would like to indicate unequivocally that the Government will neither propose nor permit any economic regulatory reform that might be detrimental to safety standards.

The Government recognizes that the changes proposed to economic regulation of transportation may, in rare circumstances, such as for essential air services in remote areas, result in transitional difficulties for certain users. In such circumstances, a policy of selective government action, using the services of the market as much as possible, will ensure assistance for cases of greatest need.

The total package of proposed reforms constitutes a major shift in policy and practice. The transition from the existing regime to the new one will require adjustments on the part of all concerned. The Government will do all it can to minimize inconvenience during the transition, but will also be counting heavily on the co-operation of all affected parties in achieving this goal.

Over the past several months, many individuals, companies and groups have responded to my invitation to make their views known on regulatory reform. Informal consultations have taken place on the appropriate direction of transportation policy. At my request, the Canadian Transport Commission has held hearings on the effects of U.S. rail deregulation in Canada. The clear consensus is that significant reform of economic regulation is required in the transportation sector. Now is the time to act.

The Government welcomes comment on these proposals for new directions in transportation policy and for a revised framework of legislation. Following a period of discussion and comment on these specific proposals, legislation will be prepared and introduced in Parliament by the end of this year.



The Honourable Don Mazankowski, P.C., M.P.
Minister of Transport

July, 1985

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
PRINCIPLES AND DIRECTIONS	4
SUMMARY OF PROPOSALS	5
Transportation Policy Objectives	5
Economic Regulation Issues	5
Air Transportation	6
Railway Freight	7
Extraprovincial Trucking	8
Marine Transportation	8
Commodity Pipelines	9
The Regulatory Process	10
Dispute-Resolving Mechanisms	10
STRUCTURAL CHANGE SINCE 1967	12
PROPOSALS FOR DISCUSSION	16
TRANSPORTATION POLICY OBJECTIVES	17
ECONOMIC REGULATION ISSUES	19
Regulatory Tests and Requirements	19
Multimodalism	19
Mergers and Acquisitions	20
Compensation for Imposed Public Duties	21
Federal Operations in Transportation	22
AIR TRANSPORTATION	24
Regulation of Entry Control	25
Regulation of Exit Control	27
Regulation of Air Carrier Tariffs and Pricing	28
Aircraft Ownership and Financial Requirements	29
Licensing of Air Carriers on International Routes	31
Powers of Retaliation Against Foreign Actions	31

	Page
RAILWAY FREIGHT	33
Confidential Contracts and Collective Rate Making	33
Tariff Records	34
Common Carrier Obligations	35
Captive Shippers' Protection	35
Running Rights and Joint-Track Usage	36
Minimum Rate Regulation	37
Branch-Line Abandonment	38
EXTRAPROVINCIAL TRUCKING	41
MARINE TRANSPORTATION	43
Shipping Conferences Exemption Act (SCEA)	43
Canada Shipping Act (CSA)	45
Legislation in the Great Lakes Region	46
Marine Freight Transportation in the North	47
COMMODITY PIPELINES	50
THE REGULATORY PROCESS	51
New Regulatory Agency	51
Ministerial Policy Direction	52
Hearings	53
DISPUTE-RESOLVING MECHANISMS	54
Mediation	54
Section 23 (NTA) Appeal Provision	55
Final-Offer Arbitration	56
Appeals from the Regulatory Agency	58

Introduction

It has been almost 25 years since the last substantive review of Canada's transportation legislation. The MacPherson Royal Commission Report was issued in 1961. That review became the basis for the *National Transportation Act* (NTA) of 1967.

Much has changed in transportation since then. The industry has matured. Trucking has flourished while railways have become more specialized carriers with much of their traffic in bulk commodities. Air traffic has tripled, and a much wider diversity of air services is now offered. Transportation services utilizing more than one mode (multimodal) have grown in importance, while shippers' needs have become more varied. Proportionally fewer Canadians are travelling by train and bus, and the automobile continues its dominance. A movement to deregulation has occurred in the United States, Canada's major trading partner. Greatly increased domestic and international competition has become a fact of life for Canadian producers and manufacturers.

The NTA and other transportation legislation represent a philosophy of regulation that has become outmoded. The legislation assumes that transportation markets are immature and carriers need protection. Users, too, are overcontrolled with regulatory authorities establishing the terms and conditions on which business may be done with carriers. The regulatory regime has restricted competition and enterprise and has often led to increased costs and a limited choice of services.

As the transportation sector matures, regulation should be relaxed and simplified to allow the system to respond to the changing needs of shippers and the travelling public. Restrictions reducing competition and inhibiting cost reductions should be eliminated: diversity and initiative should be promoted. Regulations, and the agency that administers them, should become more flexible, more accessible to Canadians and less legalistic. Mediation and less-formal resolution of disputes should be encouraged.

As stated in the document A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal (November 8, 1984), important opportunities now exist for removing obstacles to the growth and competitiveness of Canada's transportation industries. A new transportation policy and legislative framework are required in order to meet the realities of the 1980s and 1990s and to provide a solid foundation from which to meet the challenges and opportunities of the next century.

The loosening of air transportation regulations in 1984 resulted in some moderation in air fares and a wider range of air services but many cumbersome regulations are still in place. In trucking, progress has been made with the provinces towards further regulatory reform and towards the simplification and streamlining of remaining regulation. However, federal legislation still lags behind the agreed reforms. In rail, little progress towards regulatory reform has been made even though our railroads are losing transborder business to American railroads. In deep-sea shipping, Canadian shippers require greater freedom of action with respect to shipping conferences.

The Government wants a new legislative framework for Canadian transportation that will minimize government control over shippers and carriers while ensuring that the public interest is met. Competition will be emphasized. Dispute resolution will be streamlined and made less cumbersome. A new Regulatory Agency will be smaller and more accessible. The emphasis will be on providing transportation services at the lowest possible cost, subject only to the overriding priority of a high level of safety.

The Government recognizes the contribution of tens of thousands of workers to the development and operation of our transportation system. Maintaining a climate of positive and co-operative labour relations will be required in order to implement effectively the changes needed to meet the competitive economic environment of today and the future. In this connection, the Government will monitor the effects of change on employees and in consultation with representatives of employees and employers determine appropriate adjustment mechanisms and other measures designed to respond to any adverse consequences as humanely as possible.

The Government has reviewed the existing transportation legislation and regulation. This paper outlines the Government's agenda for legislative and regulatory reform. The proposals, as modified by persuasive public reaction, will form the basis of legislation updating the NTA and the economic provisions of related acts.

The thrust of these proposals, reliance on competition and market forces rather than regulations, is clearly the wave of the future.

The Government realizes, however that the proposed changes, while leading to a more efficient and effective transportation system that will serve Canadians at lower cost, may involve some transitional problems in isolated cases. With this in view, the Government proposes to review the effects of the legislative reform proposed in this paper within four years of the new legislation coming into effect.

Principles and Directions

The new policy for the economic regulation of transportation will be based on the following principles:

1. Less regulation, leading to less government interference, will encourage innovation and enterprise.

2. Greater reliance on competition and market forces will result in lower unit costs, more competitive prices, and a wider range of services to shippers and the public.

3. Inflexible, restrictive regulation is an obstacle to growth, innovation, and competitiveness.

4. Canadians require a regulatory process that is open, accessible, and not excessively costly or time consuming.

5. Government should provide direct support to those transportation services that, though not economically viable, are deemed to be in the public interest. In this regard, users should also bear their fair share of costs.

6. Measures should be taken to assist those who might suffer severe economic dislocation under a new regulatory regime.

Summary of Proposals

Each of these proposals is presented in detail later in the paper.

TRANSPORTATION POLICY OBJECTIVES

--The statement of transportation policy objectives, contained in Section 3 of the NTA, will be revised so as to promote actively both intramodal and intermodal competition; greater efficiency and the lowering of total unit costs for all transportation services; the reduction of the burdensome intervention of government in the marketplace by minimizing the extent and complexity of regulation imposed on carriers, shippers, and other users; and a regulatory process that is more open, flexible and accessible to all Canadians.

ECONOMIC REGULATION ISSUES

--The revised legislation will contain new, more flexible, regulatory criteria specific to each of the individual modes.

--Section 3 and Section 27 of the NTA will be revised to encourage greater freedom and flexibility in domestic arrangements, mergers and acquisitions to facilitate multimodalism where appropriate.

--Current restrictions on mergers and acquisitions within the industry will generally be relaxed so as to foster a less regulated environment where market forces play a larger role. However, the Governor-in-Council will be empowered, on his own motion or on the recommendation of the Minister of Transport, to disallow domestic mergers and acquisitions of control of major federally regulated transportation undertakings with gross assets valued at $20 million or more.

--The revised Act will provide for compensation for imposed public duties in order to overcome the disadvantages of the current legislation.

--Departmental operations will be streamlined to reduce the administrative burden, to provide best value for the taxpayers' dollar and to promote competition in the marketplace, subject to the essential requirement that transportation safety not be compromised. The need for new capital expenditures will be carefully examined. Crown Corporations in transportation will be expected to be effective and efficient while operating as good corporate citizens.

AIR TRANSPORTATION

--Entry to any class of domestic commercial air service will be governed by a "fit, willing and able" requirement. Any operator complying with Department of Transport safety regulations for operating certification and submitting proof of adequate insurance coverage will be deemed to meet this requirement.

--Market exit will not be impeded except by a requirement of advance notice.

--There will be no ongoing regulation of domestic tariffs; however, the new Regulatory Agency that the Government is proposing will be empowered, on appeal under an amended Section 23 of the NTA, to review fare increases, and to overturn or reduce such increases. For public-information purposes, carriers will be required to make their tariffs and tolls available at their business offices and to retain a record of all such tariffs and tolls for a minimum of three years.

--Air carriers will be able to structure their financing and aircraft acquisition to meet changing operating requirements. Carriers will be required to have adequate liability insurance, the minimum amounts of which will be specified in regulations pursuant to the revised legislation.

--Authority for the Minister of Transport to designate Canadian carriers on international routes will be provided for in legislation.

--The Canadian Government will be empowered to retaliate against discriminatory or unfair commercial practices by a foreign government or air carrier and against actions jeopardizing the safety of international civil aviation.

RAILWAY FREIGHT[1]

--Section 279 of the *Railway Act* which enables the exchange of information and the establishment of common rates among the railways and Section 32(2) of the *Transport Act* which deals with agreed charges will be repealed. Confidential contracts will be permitted between a railway and a shipper for all domestic, overseas import/export, and transborder traffic, exclusive of grain shipments governed by specific legislation. Rebates will be allowed. No appeals will be allowed from confidential rate contracts.

--All confidential contracts and those published tariffs covering shipments that qualify for subsidy under the *Maritime Freight Rates Act* (MFRA) or the *Atlantic Region Freight Assistance Act* (ARFAA) will be filed. All other published tariffs will be retained for public scrutiny in the offices of the railways concerned, pending review after four years.

--Common-carrier obligations will be retained in full for all shippers, but the obligation contained in Section 262 of the *Railway Act* may be modified by agreement of those operating under confidential contracts.

--Section 278 of the *Railway Act* which provides for the fixing of maximum rates for captive shippers has been ineffective and will be repealed. Shippers formerly having access to the line of only one rail carrier will have access to the lines of competing carriers.

---

1. This document does not address rail passenger services. That subject will be dealt with in the proposed "Rail Passenger Transportation Act".

--In instances where the public interest or consideration of the economy and efficiency of the rail system justifies the imposition of joint-track usage or shared railway running rights, the Governor-in-Council will be empowered a) to elicit railway co-operation and b) to authorize the Regulatory Agency to determine appropriate compensation for the use of the right-of-way concerned.

--Section 276 of the *Railway Act* requires that a railroad's rates be compensatory. This section will be made subject to a sunset provision under which it will be repealed in five years. During that five-year period, railways may apply to the new Regulatory Agency for limited use of non-compensatory rates for market-development purposes. Anticombines legislation will apply to predatory pricing.

--The Government proposes to adopt a comprehensive approach to branch-line abandonment that will facilitate the development of innovative options for improving transportation services and the continued use of branch-lines where feasible. An additional protection for "grain-dependent" branch lines will be maintained; the Order-in-Council that protects the majority of these will have to be altered before abandonment proceedings commence. Under appropriate circumstances, lines other than branch lines may be abandoned.

EXTRAPROVINCIAL TRUCKING

--The Government proposes to revise the *Motor Vehicle Transport Act* (MVTA) to reflect the conditions of the agreement signed by the federal and provincial Ministers of Transport on February 27, 1985. The Government will also change the current NTA criteria for entry and rates.

MARINE TRANSPORTATION

--The Government proposes to revise the *Shipping Conferences Exemption Act*. While shipping loyalty (patronage) contracts will still be possible, confidential contracts with individual conference members will also be permitted. Shipping conferences will be allowed to quote multimodal rates, but safeguards against collusion in the setting of such rates will be implemented and independent carrier action encouraged.

--The *Canada Shipping Act* will be revised to reserve the coasting trade for Canadian ships; to extend the jurisdiction of the Act to 200 nautical miles or to the limits of the continental shelf, whichever is greater; to expand the scope of the Act to include all commercial marine activities except for fishing; and to retain the waiver system, with specific provision for conditional exemptions.

--The Government proposes to repeal the *Inland Water Freight Rates Act* and the provisions of the *Transport Act* pertaining to the Great Lakes area.

--The Government proposes to license northern community resupply services on the basis of total ship tonnage and the geographical scope of services.

--The Government proposes to authorize northern licences for indefinite as well as for fixed durations, as circumstances require, including licences of charter operations.

--Northern carriers will be required to file one set of freight rates based only on weight and distance, taking into account geographical and navigational differences for specific areas of the regulated system. The tariffs will be made public but will not require the Regulatory Agency's approval. Rates may be overruled by the Regulatory Agency on grounds of discrimination or unreasonableness, as proven by users through the dispute-resolving mechanisms mentioned in the paper.

--The Government proposes to exclude from regulation all charter or unscheduled services operated in support of northern resource exploration and development.

COMMODITY PIPELINES

--The Government proposes to greatly relax the regulatory process for licensing commodity pipelines. There will be a "fit, willing and able" entry requirement, but no rate regulation. The Minister of Transport will be responsible for regulating the safety of such lines.

THE REGULATORY PROCESS

--In keeping with the spirit of regulatory reform, a new independent Regulatory Agency will be created to replace the Canadian Transport Commission.

--The revised legislation will confer upon the Minister, with the approval of the Governor-in-Council, the power to issue policy directions to the Regulatory Agency on matters falling within the jurisdiction of the Agency and will make such policy directions binding on the Agency in its consideration of matters before it.

--The Regulatory Agency will be empowered to inquire into, hear and report on any transportation matter that, in the opinion of the Minister, affects the public interest.

DISPUTE-RESOLVING MECHANISMS

--The Government proposes that a mediation function be included in legislation as a relatively informal means of resolving disputes between shippers and carriers.

--Section 23 of the NTA will be retained in modified form. The Government will eliminate the requirement that a *prima facie* case be established before the Regulatory Agency may grant leave to appeal and proceed with an investigation. Section 23 will be clarified to confirm that shippers served by only one carrier in a specific mode have access to the appeal process. The legislation will also allow the Regulatory Agency a choice between a public hearing or a file hearing and will provide for the refund of rates charged and later found to be excessive. Time limits for the different stages of the appeal process will be established.

--Legislation will incorporate a final-offer arbitration mechanism for resolving disputes of private or narrow interest.

--The review function currently performed by the Review Committee of the CTC will be discontinued. The Governor-in-Council and the courts are sufficient avenues of appeal.

--The Governor-in-Council will be empowered to vary or rescind, at any time, either on petition from a person or party or on his own motion, any order, decision, rule or regulation of the Regulatory Agency.

--Current legislative provisions that permit appeals to the Minister in licensing matters involving commercial air services, motor-vehicle undertakings and transport by water will be repealed.

--An appeal from the Agency to the courts upon a question of law or of jurisdiction, would continue to apply.

Structural Change Since 1967

Transportation is a derived demand, dependent on the nature and level of economic activity both within a country and among its trading partners. Since 1967, transportation has contributed an annual average of about 5.8 percent of this country's total real economic output but in a country as vast as Canada the full significance of transportation is immeasurable. Every day, approximately 160,000 Canadians travel by one of the public intercity modes - air, bus or rail; moreover, 1.7 million tonnes of freight are moved daily by rail, for-hire truck or water.

Since 1967, Canada's increasingly diversified economy has created a wider range of transportation needs and a better-balanced range of transportation services to meet them. Resource commodities, moving in bulk by rail or ship, still represent a significant volume of our domestic and international freight flow. Trucking, however, has captured some of this market, as well as a significant share of the traffic in goods of higher value and lower bulk. In addition, the amount of air freight is increasing substantially, particularly for high-value or time-sensitive goods.

The fall in rail's share of traffic and the increase in trucking are evident in Table 1, which shows tonnages moved by rail, marine and for-hire trucking from 1965 to 1983. On the basis of revenue, rail's share of freight movements has fallen even more, from about 55 percent in 1966 to about 37 percent in 1983. For-hire trucking's revenues have risen from about 30 percent to about 44 percent of all freight carriers' revenues.

Table 1
Freight Movements by Rail, Marine, and Truck

	1965		1976		1983	
	Millions of Tonnes	%	Millions of Tonnes	%	Millions of Tonnes	%
Rail	171,416	43.2	234,181	41.2	220,163	36.3
Marine	171,277	43.1	225,254	39.7	246,004	40.5
For-Hire Truck**	54,274*	13.7	108,157	19.1	140,676	23.2
Total	396,967	100.0	567,592	100.0	606,843	100.0

* Estimate
**Tonnages not available for private trucking.

Growth in the numbers of travellers and in the variety of Canadian requirements for business and non-business travel has resulted in a greater diversity of air services. The number of passengers carried by Canadian airlines has more than tripled since 1967, the annual total having risen as high as 28.5 million before declining somewhat during the recent recession to 24 million in 1984.[2]

The performance of the other public passenger modes, rail and bus, has been significantly weaker than that of air since 1967 (see Table 2). Both rail and bus have declined in market share. Rail traffic has fluctuated between 5 million and 7.8 million passengers annually. Bus traffic has approximated 32 million passengers annually during most of the period, except for 1984, which saw a decline to an estimated 28.5 million.

2. Almost 40 percent of the total airline traffic consists of travellers to the United States and other international destinations.

Table 2
Domestic Intercity Passenger Traffic

	1965*		1976		1984	
	Millions of trips	%	Millions of trips	%	Millions of trips	%
Auto	134.0	75.8	228.8	81.9	275.2	84.6
Air**	2.9	1.6	12.3	4.4	15.0	4.6
Rail	8.0	4.5	5.3	1.9	6.5	2.0
Bus	32.0	18.1	33.0	11.8	28.5	8.8
Total	176.9	100.0	279.4	100.0	325.2	100.0

* Estimate.
**Excludes traffic to the United States and other international destinations.

The *National Transportation Act* (1967) appeared at a time of economic growth and expansion. The transportation sector was experiencing strong growth based on investment in new technology and infrastructure, much of it at public expense. Consequently, productivity in transportation increased substantially.

Since the mid-1970s, the overall performance of the transportation sector has been characterized by lower productivity gains, reduced new investment and higher energy prices. Latterly, improvements in productivity have been more evident in transportation than in the economy as a whole but inflation and high interest rates have inhibited new investment in the sector.

Canada now faces a period of economic renewal with economic growth expected to be solid. Our producers, confronted with increased competition in world markets, need efficient transportation. Our transportation system, subject to increased competition from a deregulated U.S. system, requires more freedom and flexibility to respond successfully to market pressures.

To meet the demand for both freight and passenger service, the Canadian transportation system has matured and become more diversified since 1967. The various modes have established markets and now have less need for the regulatory protection offered by governments so often in

the past. Transportation now requires a less restrictive regulatory environment if it is to meet the challenges of the coming years. Greater competition between carriers will provide shippers and passengers with a wider choice of services and lead to a more efficient and effective transportation system.

Proposals for Discussion

The following chapters describe the Government's proposals for new legislation that will incorporate the policy already presented. The proposals cover the economic regulation of transportation under federal jurisdiction, according to the following categories:

- Transportation Policy Objectives
- Economic Regulation Issues
- Air Transportation
- Railway Freight
- Extraprovincial Trucking
- Marine Transportation
- Commodity Pipelines
- The Regulatory Process
- Dispute-Resolving Mechanisms.

Following a summary of the proposals, the text details, and provides supporting arguments for, the Government's preferred course of action for each category. It is the Government's intention to discuss these proposals with interested Canadians and to proceed, by the end of 1985, with legislation to reform the economic regulation of transportation in Canada.

Transportation Policy Objectives

The statement of transportation policy objectives, contained in Section 3 of the NTA, will be revised so as to promote actively both intramodal and intermodal competition; greater efficiency and the lowering of total unit costs for all transportation services; the reduction of the burdensome intervention of government in the marketplace by minimizing the extent and complexity of regulation imposed on carriers, shippers, and other users; and a regulatory process that is more open, flexible and accessible to all Canadians.

Transportation regulatory reform in Canada, as in other nations, comprises both legislative and administrative measures. Over the past few years, some administrative steps have been taken to begin the reform process. Further reform, however, is hindered by specific provisions in legislation.

The *National Transportation Act* of 1967, the chief legislation that established present policy and regulatory practices, contains an explicit statement of transportation policy. The NTA and related acts governing each mode have emphasized intermodal competition. Today, it is becoming imperative that more competition be generated not only between modes but also within each mode.

There is no compelling reason to discard the heart of the NTA statement of objectives, which calls for "an economic, efficient and adequate transportation system...". It is in the subsequent parts addressing the means whereby these objectives are to be achieved that the policy statement needs to be changed in order to meet current realities.

The new statement will also explicitly promote intra-modal competition (for instance, between railways) as well as intermodal competition (for instance, between railways and trucks). It will espouse minimal government intervention and permit more flexibility. It will recognize the needs of those in small or remote communities, where low traffic volumes or long distances make it difficult to have a competitive environment.

The new statement of transportation policy objectives will recognize that transportation is a service industry to assist Canadian shippers in meeting the competitive demands of the future.

Economic Regulation Issues

Under the current regulatory regime, government takes an active role in determining the types, locations and prices of transportation services to be offered. Such a role for government is no longer necessary in the more mature, dynamic markets found in Canada today.

REGULATORY TESTS AND REQUIREMENTS

The revised legislation will contain new, more flexible, regulatory criteria specific to each of the individual modes.

For the sake of simplicity and equality, it would be desirable to have one set of regulatory criteria for all modes and carriers. Unfortunately, the modes are so different that it is very difficult to apply one set of criteria to all modes in all markets. Instead, the economic regulations proposed in respect of each mode will be specified in the modal sections of the revised Act.

MULTIMODALISM

Section 3 and Section 27 of the NTA will be revised to encourage greater freedom and flexibility in domestic arrangements, mergers and acquisitions to facilitate multimodalism where appropriate.

Since the passage of the NTA in 1967, the container revolution has changed the way in which shippers view transportation. The various modes are sometimes co-ordinated, sometimes competing. The market served by shippers and carriers has grown remarkably. To remain competitive in international markets, shippers must receive fast and comprehensive service using a variety of modes.

In recognition that services of this nature (i.e., combined marine, rail, air, and/or trucking) are potentially very efficient, the Government means to encourage the development of multimodal services that will provide shippers with better service.

MERGERS AND ACQUISITIONS

Current restrictions on mergers and acquisitions within the industry will generally be relaxed so as to foster a less regulated environment where market forces play a larger role. However, the Governor-in-Council will be empowered, on his own motion or on the recommendation of the Minister of Transport, to disallow domestic mergers and acquisitions of control of major federally regulated transportation undertakings with gross assets valued at $20 million or more.

The CTC now has certain legislated responsibilities regarding mergers and acquisitions among Canadian transportation firms. Section 27 of the NTA, for example, requires that any transportation firm intending to acquire any interest in another transportation firm give notice to the CTC. On being notified, the CTC determines whether there are objections, which it then investigates, often through public hearings.

On the basis of such investigation, the CTC may disallow the merger or acquisition. There are no restrictions on a non-transportation firm's acquiring an interest in one or several transportation firms.

Removing all restrictions from transportation legislation could clearly re-establish market primacy and reduce government's role in regulating transportation firms. Many Canadians believe, however, that transportation is not just another business, but rather an essential service that unites Canada and promotes national markets. Since transportation services underlie almost every business transaction, transportation is important enough to be treated as a special case.

The revised legislation will have provisions for discretionary Governor-in-Council powers to disallow domestic mergers and acquisitions of control of major transportation firms in the national interest - powers beyond those contained in general legislation applying to other firms. These powers will apply to acquisition of assets or control of federally regulated transportation undertakings valued at $20 million or more, by provinces, companies, associations, or individuals. By making these provisions applicable only to undertakings having gross assets of $20 million or more, the Government will ensure that attention focuses only on the more important transactions. This provision will complement the application of anticombines legislation.

The acquisition of control by foreign interests of transportation undertakings in Canada will generally be subject to review under the *Investment Canada Act*. This Act will ensure that such ventures benefit the Canadian economy.

COMPENSATION FOR IMPOSED PUBLIC DUTIES

The revised Act will provide for compensation for imposed public duties in order to overcome the disadvantages of the current legislation.

In the current regulatory regime, compensation for imposed public duties (uneconomic services which carriers provide only because of a government request) takes the form of direct operating subsidies in some cases, but often involves subsidy mechanisms such as cross-subsidies and cost-plus formula subsidies.

Cross-subsidies are often hidden subsidies. When market divisions exist whereby a carrier is granted certain profitable routes in return for providing service on unprofitable ones, it is difficult to quantify the costs or benefits to the carrier, the user, or government. Certainly, such route arrangements deny the user the benefits of competition, and higher prices are required on profitable routes in order to pay the subsidy on the unprofitable routes.

Cost-plus formula subsidies, such as those formerly applied to rail passenger services, are unsatisfactory because they do not encourage efficiency or innovation. Historically, such formulas have not provided incentives for carriers to reduce costs.

In a less regulated environment characterized by greater competition and reliance on market forces, the imposition of public duties on carriers must be clearly seen for what it is - direct public subsidy. Keeping the public costs visible will enhance accountability and will increase value for money. Under reduced regulation, carriers will be able to start and stop services largely according to their business judgment. It will then remain for government to decide whether to solicit bids for continuing a service that carriers deem unprofitable. Direct subsidies should and will be open business contracts between government and carriers, using the services of the market (e.g., open tendering) to determine fair market values. This policy of selective government intervention will clearly limit assistance to cases of greatest need. The policy will be reviewed after four years.

FEDERAL OPERATIONS IN TRANSPORTATION

Departmental operations will be streamlined to reduce the administrative burden, to provide best value for the taxpayers' dollar and to promote competition in the marketplace, subject to the essential requirement that transportation safety not be compromised. The need for new capital expenditures will be carefully examined. Crown Corporations in transportation will be expected to be effective and efficient while operating as good corporate citizens.

The government is involved in many of the operations of the transportation system, through activities of the Department of Transport and of transportation Crown Corporations. The regulatory reform of transportation activities and the need to operate more effectively and efficiently will have important consequences in these federal areas.

The Department will make every effort, consistent with safety and security requirements, to reduce the administrative burden of its operations on carriers and to ensure that existing facilities are being efficiently used before new capital expenditures are made. Operational activities will be conducted in a more commercial manner and will encourage freer competition among carriers. For example, as announced in the May Budget, options for a new self-sustaining system for managing federal airports are being developed.

Transportation Crown Corporations will be discouraged from engaging in non-business-like pricing and in loss-making commercial activities. The Government is sensitive to criticism that Crown Corporations may unfairly cross-subsidize their operations. Particular emphasis will be devoted to ensuring that the transportation Crown Corporations operate as good corporate citizens.

Air Transportation

Air transportation strongly influences the ability of many other sectors to compete in both domestic and foreign markets. With the vast distances that separate the population, it is essential that Canada have an efficient and competitive air transportation industry, capable of moving people and goods quickly and efficiently.

Last year's modification of domestic air policy reduced regulation of the airline industry by removing the definition of air-carrier roles, by removing licence restrictions, by allowing greater price flexibility and by streamlining the CTC's administrative processes. Although the process of regulatory reform has thus already begun, several major issues remain unaddressed and further reform is necessary.

The domestic airline industry has now reached the point where continued economic regulation serves largely to frustrate air carriers, shippers and the travelling public. Reform must now be continued through change in the legislative base for economic regulation. The legislation was last revised in 1967, with passage of the *National Transportation Act* and revisions to Part II of the *Aeronautics Act*. The Government now proposes to reduce economic regulation to a minimum in pursuit of the following objectives:

- improvement or expansion in services to the travelling and shipping public;
- reasonable opportunities for all sizes and types of carriers to compete in the domestic market;
- removal of all unnecessary expense and paperburden from industry and government alike; and
- encouragement of a pricing regime that provides travellers and shippers with a competitive product.

At the same time the Government remains committed to air safety. In June, Parliament passed amendments to the *Aeronautics Act*. These changes give Canada its most progressive air safety legislation in more than 60 years and encompass all aviation, from the activities of weekend pilots to the operations of the national airlines. The legislation strengthens enforcement powers, increases fines, and protects federal and provincial interests in airport sites. It broadens safety regulation in areas such as the airworthiness of aeronautical products, the location of airports, and the provision of air navigation services - areas becoming increasingly important to the safety of aviation. The changes implement the recommendations made by the Commission of Inquiry into Aviation Safety in respect of enforcement and provide for new penalties and new administrative means of enforcement through assessment of monetary penalties.

The passage of the *Aeronautics Act* amendments places safety regulation on a sound, modern footing, in keeping with the Government's determination that economic regulatory reform must not have adverse implications for public safety.

The following sections outline the major economic reform proposals for the air mode.

REGULATION OF ENTRY CONTROL

Entry to any class of domestic commercial air service will be governed by a "fit, willing and able" requirement. Any operator complying with Department of Transport safety regulations for operating certification and submitting proof of adequate insurance coverage will be deemed to meet this requirement.

Economic regulation of commercial air-carrier operations is governed primarily by Part II of the *Aeronautics Act*. The Act states that the CTC shall not issue a licence unless it is satisfied that the proposed commercial air service is and will continue to be required by public convenience and necessity (PCN). Current legislation does not attempt to interpret PCN.

Current policy on entry to domestic markets varies widely according to type of commercial operation and also according to geography. Entry requirements are more relaxed in southern Canada than in the north. The test ranges from a relatively restrictive interpretation of PCN for unit-toll services in the north to simple proof of financial viability and compliance with basic technical and safety requirements for specialty services.

Last year's new policy called for the CTC to exempt southern fixed-wing charter operations from the need to prove PCN. The CTC has proposed a regulatory amendment to effect that change and does not appear to have since denied any such applications for entry. However, new helicopter charter operations are routinely restricted to a certain geographic radius from their bases.

The Government proposes to remove the legislated market entry test of PCN in favour of a "fit, willing and able" requirement to control entry. Fitness will be measured by standards not of financial or economic viability, but of technical competence and safety. The primary prerequisite for licensing will be the possession of valid Department of Transport operating certificates, attesting that the carrier is adequately equipped and able to conduct a safe operation. In addition, airlines will be required to carry liability insurance, the amount of which will be specified in regulations.

Removal of the test of public convenience and necessity will provide new opportunities for many segments of the air transportation industry and for many users, especially in the field of local and regional services. Helicopter charter carriers will become as flexible as fixed-wing charters to respond to changing economic circumstances. All air carriers will be able to make necessary adjustments to their services and markets.

In the near term, less scope may exist for reducing regulatory control with respect to those international scheduled air services governed by bilateral agreements with other countries. Nevertheless, the Government recognizes the desirability of less regulation on international routes and is interested in pursuing this theme in negotiations with other countries - for example, in the current negotiations with the United States.

REGULATION OF EXIT CONTROL

Market exit will not be impeded except by a requirement of advance notice.

The current legislative mandate for control of market exit by the CTC is unclear. Although it has controlled market exit to some degree, the Commission is constrained by Section 3(c) of the NTA, which requires that carriers be compensated for services provided as an imposed public duty. The 1984 policy called for the CTC to grant freedom of exit, on 60 days' notice, to carriers faced with new entry. The Commission proposed to amend the Air Carrier Regulations respecting exit so as to require 60 days' notice and written approval by the Air Transport Committee.

If carriers are to be responsive to changing economic and competitive circumstances, they must have reasonable freedom to exit as well as enter markets. Where competition exists, exit is usually not a concern. Where only one carrier is, or would be, serving a route, notice of intent to withdraw would afford an opportunity for a replacement carrier to undertake the service. In cases of exit from captive air-transportation markets of isolated communities, there is little likelihood of total loss of service. Any certified carrier could provide the replacement service. Legal provision for subsidizing an essential service that is not financially viable was incorporated in the recent amendments to the *Aeronautics Act*. However, because subsidies tend to discourage adjustment, innovation, and the development of more cost-effective alternatives, the Government would resort to them only in cases of urgent necessity.

Thus it is proposed that exit will require minimal notice - perhaps 60 days on monopoly routes, 30 days on others.

REGULATION OF AIR CARRIER TARIFFS AND PRICING

There will be no ongoing regulation of domestic tariffs; however, the new Regulatory Agency that the Government is proposing will be empowered, on appeal under an amended Section 23 of the NTA, to review fare increases, and to overturn or reduce such increases. For public-information purposes, carriers will be required to make their tariffs and tolls available at their business offices and to retain a record of all such tariffs and tolls for a minimum of three years.

Part II of the *Aeronautics Act* authorizes the CTC to make regulations respecting traffic, tolls, and tariffs and to disallow or suspend any tariff or toll. The CTC has used this power to require the filing of fares, rates, and tariff conditions for many types of services. Flying Clubs (Class 6), specialty services (Class 7), and long-term helicopter charter contracts have been exempted. Corporate contract services (Class 5) may file copies of contracts instead of the normal tariff.

Freedom of entry and exit in domestic markets and the attendant increase in competition would eliminate the need for continued tariff regulation. Recent Canadian experience with reduced regulation indicates that market forces will produce a wide range of product and price options at a reasonable price to consumers. Amid the general consensus that downward pricing should not be regulated, some argue that control of upward pricing is needed to protect consumers. In order to relieve concerns about unreasonable price increases, the Government sees a benefit in empowering the Regulatory Agency, upon complaint, to review upward pricing, particularly where monopoly routes are concerned.

Consistent with the need for continued regulation of market entry for international services, there will be continued regulatory control of international tariffs.

The public interest will be served by a requirement for carriers to make their tariffs and tolls available for public inspection at their business offices and to retain a record of all such tariffs and tolls for a minimum of three years for reference in case of a complaint to the Agency concerning excessive fare increases. However, these tariff requirements will not extend to charter contracts, which will be left to the discretion of the contracting parties.

AIRCRAFT OWNERSHIP AND FINANCIAL REQUIREMENTS

Air carriers will be able to structure their financing and aircraft acquisition to meet changing operating requirements. Carriers will be required to have adequate liability insurance, the minimum amounts of which will be specified in regulations pursuant to the revised legislation.

The CTC imposes certain aircraft-ownership and financial requirements on actual and proposed licensees. Each licensee operating a commercial air service is required to own or capital-lease at least one aircraft in each aircraft weight group (established by the Air Carrier Regulations) for which it is licensed. Applicants for new or additional commercial air services or for consolidation, merger, lease, transfer, or change of control must comply with minimum requirements for equity and working capital.

The CTC objective in applying these requirements has been to ensure that entrants into the commercial air service, and existing air carriers expanding their business, commence newly authorized services on a sound financial basis. However, in the absence of any routine ongoing financial requirements, there is no assurance that carriers meeting the initial requirements will be capable of providing a reliable, stable air service in the long term.

The CTC's requirements in this area may have discouraged innovation and applications for licences that could well have provided improved services to users. Furthermore, the aircraft-ownership requirements are inequitable in that they place a heavier burden on small carriers than on larger operators with more aircraft in any particular weight group.

Very few carriers can establish themselves without some form of debt financing. The financial institutions backing such operations will certainly be as concerned as the Commission now is about the risk their capital faces, and their concern will increase as route protection disappears. However, in addition to debt/equity and working-capital ratios, financial institutions

consider other factors, such as potential revenues, nature of the proposed service, and managerial experience. Where the financial backers have thus satisfied themselves of a reasonable assurance of success, there should be no need for government bureaucracy to second-guess them.

The CTC's financial requirements can also encourage uneconomic behaviour by preventing a carrier from introducing a service that would actually improve its income and profit position. These requirements may have inhibited innovative aircraft-acquisition arrangements, carrier expansion and competition.

There have been arguments that safety can be improved by maintaining control of the financial fitness of carriers. In the Government's view, the best way to achieve the high level of air safety desired by Canadians is to create an appropriate environment of safety regulations. It is for just this reason that the *Aeronautics Act* has been extensively modernized and made more effective. The changes in this Act strengthen the Government's powers of enforcement, provide Department of Transport employees and the RCMP with authority to detain aircraft considered unfit for flight, and increase fines. Current CTC financial requirements have been of little relevance to the maintenance of safety, in part because they are not ongoing.

One requirement that air carriers must continue to meet, in keeping with the public interest, relates to liability insurance. Liability insurance is essential to ensure that adequate financial compensation will be available in the event of accidents. Pursuant to the revised legislation, regulations will specify the levels of liability insurance required. The insurability of a carrier will also be one indicator of its past and present ability to provide a safe service.

With the elimination of economic entry tests and the financial requirements of licensing, there will be a significant reduction in the financial statistics required of air carriers. The burden of such regulatory reporting has been significant, particularly for small and medium-sized carriers. The Government will ensure that only statistics essential to the safety, maintenance and planning of the civil air transportation system will be required.

LICENSING OF AIR CARRIERS ON INTERNATIONAL ROUTES

Authority for the Minister of Transport to designate Canadian carriers on international routes will be provided for in legislation.

Although the designation of Canadian air carriers for the operation of international air routes negotiated in bilateral air agreements is currently performed by the Minister of Transport rather than by the CTC, current legislation does not explicitly provide ministerial authority in this area.

The Government proposes that, after negotiation of a bilateral air agreement, specific carriers will be designated by the Minister. The Regulatory Agency will issue licences to the air carriers named. Where there are competing Canadian proposals, the Minister may ask the Regulatory Agency to select or advise on the carrier most likely to fulfill the Government's priorities for international transportation. Such is currently the practice in respect of regional and local service between Canada and the United States.

POWERS OF RETALIATION AGAINST FOREIGN ACTIONS

The Canadian Government will be empowered to retaliate against discriminatory or unfair commercial practices by a foreign government or air carrier and against actions jeopardizing the safety of international civil aviation.

Discriminatory or unfair practices by a foreign government or air carrier can have a significant detrimental effect on the interests of Canadian carriers, shippers and the travelling public. Additionally, such actions can threaten the security of Canadian air travellers and carriers. Many bilateral agreements do provide mechanisms for the settlement of disputes through regulatory and diplomatic consultations and through arbitration. However, creating legislative authority for the full range of retaliatory actions that the Canadian Government may wish to take would make those mechanisms more effective, would encourage the timely settlement of disputes and would provide the Government with the power to act in emergency situations and on occasions of overriding national interest.

In the event of such practices on the part of a foreign state or its air carrier(s), the Federal Government should have the power, under certain circumstances, to take retaliatory measures against the air carrier(s) of that state. Such retaliation would be undertaken only with the approval of the Governor-in-Council on the joint recommendation of the Minister of Transport and the Secretary of State for External Affairs.

Railway Freight

Although the *National Transportation Act* of 1967 represented a step towards the regulatory reform of the Canadian railway industry, the Government now proposes a major revision of the existing regulatory regime for rail transportation in Canada, with a view to meeting the needs of both shippers and carriers.

The proposals are designed not only to harmonize the Canadian and American regulatory regimes, but also to better equip the railway transportation industry in Canada to meet the evolving needs of shippers.

CONFIDENTIAL CONTRACTS AND COLLECTIVE RATE MAKING

Section 279 of the *Railway Act* which enables the exchange of information and the establishment of common rates among the railways and Section 32(2) of the *Transport Act* which deals with agreed charges will be repealed. Confidential contracts will be permitted between a railway and a shipper for all domestic, overseas import/export, and transborder traffic, exclusive of grain shipments governed by specific legislation. Rebates will be allowed. No appeals will be allowed from confidential rate contracts.

The *Staggers Rail Act* of 1980 radically deregulated railroads in the United States. Since 1980, U.S. evidence points to a great improvement in the financial performance of railroads, a much more competitive environment, and a wider range of services to shippers. Competitive American railroads operating in a less regulated environment have been able to capture significant transborder business from Canadian railroads.

In late 1984, the CTC was asked to undertake hearings regarding the effects of U.S. rail deregulation on the transborder business of Canadian railroads. In its ensuing report, the CTC recommended that confidential

contracts be instituted for such business. Subsequently, the Minister of Transport asked the CTC to undertake further hearings on domestic rail shipments. The question of confidential contracts for domestic traffic was examined, and again the CTC recommended in favour of them.

The Government has decided to accept the recommendation in favour of confidential contracts. Under the proposed system of confidential contracts, shippers will be able to negotiate a price and a package of services with a railway. Rebates will be permitted, competing railways will not have access to the contracts and there will be no appeal to the Regulatory Agency.

Those shippers who, because of small shipments, remote location, or personal choice, do not wish to utilize confidential contract rates will be able to ship under published tariffs. Appeals will continue to be permitted against published tariffs. The railways, however, will no longer be allowed to practice collective rate-making through sharing information and setting common tariffs.

The Government notes that the recent CTC report supported retention of Section 279 of the *Railway Act* while acknowledging mounting pressure for change and a good deal of dissatisfaction with the clause. On balance, the Government wishes to promote increased competition and therefore favours elimination of the collective rate-making provision.

This mixed system of confidential contracts and published tariffs will lead to a greater level of competition among railways and will offer a wider choice of services to shippers.

TARIFF RECORDS

All confidential contracts and those published tariffs covering shipments that qualify for subsidy under the *Maritime Freight Rates Act* (MFRA) or the *Atlantic Region Freight Assistance Act* (ARFAA) will be filed. All other published tariffs will be retained for public scrutiny in the offices of the railways concerned, pending review after four years.

One objective of economic regulatory reform is to lighten the administrative burden that regulation places on both the public and government. However, the effective administration of the ARFAA/MFRA subsidy programs necessitates the filing of tariffs pertaining to them. Furthermore, the proposed review of rail regulation in four years will require that a suitable base of information be developed. Therefore, the easing of tariff-filing requirements outlined above is considered appropriate, pending the review. The review will devote particular attention to the need for tariff filing, with a view to reducing administrative burden while retaining sufficient tariff information for use in appeals to the Regulatory Agency.

COMMON CARRIER OBLIGATIONS

Common carrier obligations will be retained in full for all shippers but the obligation contained in Section 262 of the *Railway Act* may be modified by agreement of those operating under confidential contracts.

Shippers operating under confidential contracts may well be able to benefit economically through an ability to contract for only those common carrier obligations considered necessary, rather than for a common base of obligations applying to all shippers. Shippers for which confidential contracts are not suitable will continue to have the support of common carrier obligations.

CAPTIVE SHIPPERS' PROTECTION

Section 278 of the *Railway Act* which provides for the fixing of maximum rates for captive shippers has been ineffective and will be repealed. Shippers formerly having access to the line of only one rail carrier will have access to the lines of competing carriers.

The only specific legislative control of maximum rail rates is provided by Section 278 of the *Railway Act*. Under this provision, a "captive" shipper is defined as a shipper for whose goods there is "no alternative, effective and competitive service by a common carrier other than a rail carrier". If a captive shipper is

dissatisfied with a rate negotiated with a railway, he can apply to the CTC for a determination of the "probable range" within which a "fixed rate" would fall. The fixed rate, or "key maximum rate", is the variable cost of the movement, based on a carload of 30,000 pounds, plus 150% of variable cost. The shipper, upon being informed of the probable range, may apply to the CTC to fix a rate within the range. The shipper would be then obliged to accept the fixed rate and to move all of his goods by rail for at least one year (and as long as the fixed rate remains in force), except for experimental shipments moved by other modes.

Although several rate cases before the CTC have referenced Section 278, only one has proceeded through all the steps laid out in the legislation. The section is considered difficult in three respects: the requirement that a shipper be "captive" to rail, the 30,000-pound carload base, and the 150% markup over variable cost. Therefore, the provision will be repealed in favour of a "family" of appeal provisions encompassing mediation, final-offer arbitration, and a more workable, equitable, and effective appeal mechanism in the NTA.

Despite the additional appeal mechanisms, captive shippers may well continue to be at risk in a rail transportation environment characterized by only two main railways. Wishing to encourage competition in all segments of the transportation system, the Government proposes to allow shippers captive to one rail line to have access to the lines of competing rail carriers, through provision in legislation for a joint-line rate from the traffic's origin to its destination.

RUNNING RIGHTS AND JOINT-TRACK USAGE

In instances where the public interest or consideration of the economy and efficiency of the rail system justifies the imposition of joint-track usage or shared railway running rights, the Governor-in-Council will be empowered a) to elicit railway co-operation and b) to authorize the Regulatory Agency to determine appropriate compensation for the use of the right-of-way concerned.

In its proposals for regulatory reform, the Government must consider what is likely to serve Canada well in the years to come. For example, the future efficiency and effectiveness of the transportation system may well warrant various forms of rail rationalization, such as the possible sharing of roadbed down the Fraser-Thompson River corridor of British Columbia. Therefore, a clause will be inserted in new legislation (accompanying Section 134 of the *Railway Act* covering railway-initiated action) to authorize Governor-in-Council action in those unusual instances where government intervention is warranted in the national interest.

This power would be used only in exceptional circumstances where significant efficiencies and cost savings would be certain to result. The objective would be to keep transportation costs to users as low as possible and thereby enable them to maintain their competitiveness in their marketplaces.

MINIMUM RATE REGULATION

Section 276 of the *Railway Act* requires that a railroad's rates be compensatory. This section will be made subject to a sunset provision under which it will be repealed in five years. During that five-year period, railways may apply to the new Regulatory Agency for limited use of non-compensatory rates for market-development purposes. Anticombines legislation will apply to predatory pricing.

The Government realizes that the charging of non-compensatory rates over extended periods is not desirable when done for anticompetitive reasons. However, in a less regulated environment railways should be given greater pricing freedom to enable them to adjust to market pressures. Therefore, limited use of non-compensatory rates will be allowed over an adjustment period of five years after which there will be no restriction on such rates except anticombines legislation.

BRANCH-LINE ABANDONMENT[3]

The Government proposes to adopt a comprehensive approach to branch-line abandonment that will facilitate the development of innovative options for improving transportation services and the continued use of branch-lines where feasible. An additional protection for "grain-dependent" branch lines will be maintained; the Order-in-Council that protects the majority of these will have to be altered before abandonment proceedings commence. Under appropriate circumstances, lines other than branch lines may be abandoned.

No branch line, regardless of category, may be abandoned except on successful railway application under Section 256 of the *Railway Act*. The applicant railway is eligible for 100% of loss subsidy 90 days from the date of application. Current legislation fails to provide a railway thus subsidized with any further incentive to reduce costs, to solicit revenue or to invest in the line.

The CTC may decide that the branch line be either abandoned on a specified date or retained. In the latter event, the case must be reviewed within five years and at five-year intervals thereafter until the Commission decides that the line should be abandoned or until the line ceases to be uneconomic. This procedure poses problems in that: 1) a conditional abandonment cannot be made (e.g., conditional upon the building or upgrading of a road); and 2) the five-year retention period does not allow adequate time for either railways or shippers to make investment decisions, should they wish to do so.

The Government currently has no legislative control over the disposal of an abandoned right-of-way. No provision exists for a third party to acquire the land and railway infrastructure as a going railway concern. This lack of encouragement militates against the possible retention of rail service by other parties, despite the increasing interest in short-line railway operations.

---

3. The recommendations of the CTC on branch-line abandonment will be considered in the formulation of new legislation.

In the revised Act, in the case of non-protected branch lines, the railway will give public notice of its intention to abandon at least 120 days prior to filing an application for abandonment. The railway will not have to prove an operating loss. In the case of a protected line (the vast majority of which are "grain-dependent"), the Minister of Transport will first have to be convinced of the appropriateness of recommending variance of the Order-in-Council protecting the line.

An interested party may, within 90 days, approach the railway and reach an agreement to acquire the branch-line assets. In the event of dispute, the Regulatory Agency would determine appropriate compensation.

If the parties reach an agreement within the 90-day period, the purchaser will apply to the Agency for permission to operate a short-line railroad. If no objections are filed within 30 days, the Agency will automatically approve the application. In the case of a new federally controlled line, a "fit, willing and able" requirement will apply. In the case of a line to be provincially regulated, the new legislation will allow for a smooth transition from federal to provincial jurisdiction.

If there is no application by a short-line company, the railway, having filed notice of intent to abandon, will file an abandonment application. If no objections are received within 30 days, the Regulatory Agency will immediately issue an abandonment order. In cases of objection, a branch-line-abandonment hearing will be held. Following the hearing, the Minister may consider the utility of providing the railway or some other party with a subsidy to operate the branch line. However, the case will have to be strong for the Government to take such action.

The incorporation of time limits will, in itself, remove the current serious weakness that a hearing may not be held for several years. In addition, legislation could be drafted to permit railways to transfer assets at any time to an interested entity. Such assets, though possibly still of use to the railway company, would offer greater prospects for the potential buyer. The major carrier and the prospective operator would negotiate a takeover deal, including all necessary operating interfaces and revenue divisions.

In some cases, total system costs could be reduced by an exchange of branch-line ownership, possibly following the construction of a connection or the granting of running rights between railways. Section 255 of the *Railway Act* gives the Commission powers only to recommend these changes to railways. In cases where a railway has indicated an intention to abandon a line, the Minister should have the power to enforce such recommendations.

Extraprovincial Trucking

The extraprovincial trucking industry has become an important force in linking shippers to their markets. However, because legislation and regulation have not kept pace with Canada's economic development, the federal and provincial Ministers of Transport are co-operating closely in the regulatory reform of the trucking industry, with particular attention to the standardization of differing provincial regulations across Canada, and the easing of entry and exit requirements. The object of this reform is to provide the industry with greater means for more economic and flexible service to shippers and to reduce the administrative burden of regulation.

Constitutionally, jurisdiction over trucking is divided between the federal and provincial governments, but federal economic regulatory responsibilities have been delegated to the provinces since passage of the *Motor Vehicle Transport Act* (MVTA) in 1954.

The Government proposes to revise the MVTA to reflect the conditions of the agreement signed by the federal and provincial Ministers of Transport on February 27, 1985. The Government will also change the current NTA criteria for entry and rates.

Significant progress towards economic regulatory reform was made on February 27, 1985, when the federal/provincial Council of Transport Ministers agreed upon a number of specific steps to implement the first phase of regulatory reform of the extraprovincial trucking industry. These steps involve shifting the burden of proof on entry from the applicant to the respondent; eliminating rate approval; creating a list of commodities and services exempt from control; streamlining operating licences and licence categories; and streamlining the licence application process. The MVTA will be modified to reflect these reforms.

Federal and provincial ministers have also agreed upon a second stage of reform which will assess the socio-economic effects of eliminating the test of public convenience and necessity in favour of a fitness test and eliminating rate filing.

Part III of the NTA is the instrument by which the Government could exercise its responsibility, both to users and operators, for the extraprovincial trucking industry. If retained in its present form, this provision would remain outdated with respect to truck transportation and would not enable the Government to show leadership in regulatory reform.

The Government proposes to change the entry criterion in Part III of the NTA from a test of "public convenience and necessity" to a "fit, willing and able" requirement. The control of rates and fares will be removed.

The Government recognizes the need for a strong Canadian trucking industry and will collaborate with the Provinces to ensure its continuation.

In view of the importance of safety to the economic well-being of trucking, consultations will be undertaken with the Provinces to discuss federal/provincial co-operation in the development of a consistent national safety program for the industry.

Marine Transportation

Marine transportation regulation is found in the *Shipping Conferences Exemption Act*, the *Canada Shipping Act*, the *Inland Water Freight Rates Act*, and the *Transport Act*. The major legislative proposals presented below are based on the following objectives:

- maintenance of the competitive position of Canada's shippers, carriers, and transportation systems (both inland and ports);
- harmonization of transportation legislation with other legislation;
- protection of Canadian interests from unfair foreign practices; and
- removal or reduction of all unnecessary regulatory costs.

SHIPPING CONFERENCES EXEMPTION ACT (SCEA)

The Government proposes to revise the *Shipping Conferences Exemption Act*. While shipping loyalty (patronage) contracts will still be possible, confidential contracts with individual conference members will also be permitted. Shipping conferences will be allowed to quote multimodal rates, but safeguards against collusion in the setting of such rates will be implemented and independent carrier action encouraged.

International conferences play a major role in the movement of goods between Canada and abroad. They are organizations of ocean-shipping carriers which enforce a code of conduct, including rates and levels of service, in return for arranging scheduled services. A key feature of conference operations is the control of price competition; member lines must adhere to a common tariff. To restrain internal competition, shipping

conferences usually limit the number of sailings each member can make, restrict the amount of cargo which each member can carry and restrict the ports they serve. In some cases, revenue pooling among members may also be employed.

The current SCEA does not require a shipper to enter into a 100 percent loyalty contract with a conference carrier. In practice, however, conferences generally insist upon such an agreement in return for special considerations, including rebates on tonnage shipped. Alternatively, a shipper can forego loyalty contracts and look for a more suitable arrangement either inside or outside the conference.

The present SCEA also protects the conferences from anticombines prosecution, provides limited Canadian controls over their activities, and promotes the Canadian Shippers' Council as a check against their powers. Conferences must meet with a designated shippers' group on request. The legislation's expiry date was recently extended to March, 1986.

The Government recognizes that it is not feasible to eliminate the conference system. Rather, it is necessary to find the best means of regulating conference operations so as to produce the greatest benefit for shippers.

Recent American legislative reform has substantially updated its approach to shipping conferences. Confidential contracts are now allowed. Safeguards have been introduced against collective action by ocean carriers in negotiation with inland carriers. Conference members have been granted the right of independent rate action without loss of conference membership. Shippers' associations can now engage in negotiations with international carriers. Legislation makes the conference system more responsive to customers and minimizes government intervention and regulatory costs.

The Government proposes to establish a more flexible system in Canada. The current regime of rate setting and loyalty contracts will be available to shippers who wish it. However, legislative provisions will prohibit conference carriers from requiring shippers to transport 100 percent of their cargo under loyalty contracts. Shippers will be able to negotiate confidential service contracts with individual conference members. These

confidential contracts would specify rates which may differ from conference rates, levels of service, degree of loyalty, if any, and other matters.

Confidential contracts will be filed to provide information for monitoring the effectiveness of the proposed changes. This requirement will be reassessed in the review of regulatory reform after four years.

The right of independent action by conference members on rates or levels of service will be provided in legislation. This will promote increased competition within the conference system. Legislation will clearly prohibit predatory conduct.

Legislation will also include specific safeguards against conferences participating in the setting of multimodal (waterborne plus inland) rates. Only individual conference members will be allowed to negotiate with individual non-ocean carriers.

CANADA SHIPPING ACT (CSA)

The *Canada Shipping Act* will be revised to reserve the coasting trade for Canadian ships; to extend the jurisdiction of the Act to 200 nautical miles or to the limits of the continental shelf, whichever is greater; to expand the scope of the Act to include all commercial marine activities except for fishing; and to retain the waiver system, with specific provision for conditional exemptions.

The only form of economic regulation in the Canadian coasting trade is ship registration. Although the coasting trade is currently reserved for Commonwealth vessels, the Great Lakes are reserved for Canadian vessels only. A waiver system exists for authorizing use of a foreign vessel where suitable Canadian ships are unavailable. The legislation is unclear in respect of its application to the cruising trade (i.e., the carriage of goods and passengers from one place in Canada back to the same place in Canada) and fails to cover other marine activities such as offshore exploration, offshore production development, dredging, and seismic survey. The provisions apply only to the territorial sea (12 nautical miles) and Canadian inland waters. Several issues must be resolved in order to reconcile the Act with other legislation, such as the *Customs and Excise Offshore Applications Act*,

which may impose duty upon vessels involved in shore exploration and development.

The extension of the jurisdiction of the CSA to 200 nautical miles or to the limits of the continental shelf and, with the exception of fishing, to all commercial activities in Canadian waters would be a logical step towards reconciling transportation legislation with other legislation in Canada.

The retention of a waiver system is necessary for those instances where the supply of Canadian ships is insufficient to meet the demands of the coasting trade and offshore activities. Thus, foreign-flag ships will continue to be permitted to satisfy temporary requirements in Canada.

LEGISLATION IN THE GREAT LAKES REGION

The Government proposes to repeal the *Inland Water Freight Rates Act* and the provisions of the *Transport Act* pertaining to the Great Lakes area.

The *Inland Water Freight Rates Act*, for which the Minister of Agriculture has responsibility, empowers the Canadian Grain Commission to prescribe maximum rate levels for grain carried from Thunder Bay to any port or place in Canada or to the U.S.A. Although the Canadian Grain Commission has the power to roll back rates, amounts that carriers have collected in excess of maximum rates cannot be recovered.

No bulk commodity other than grain is subject to such regulation in the Great Lakes. Sufficient competition exists among carriers that sell services to a single buyer, the Canadian Wheat Board. The Commission has not yet had cause to prescribe any maximum rates. These factors outweigh any argument for retaining the Act on the basis that it prevents carrier abuse.

The *Transport Act* regulates entry, capacity, and rates on passenger and non-bulk traffic between L'Ile d'Orleans and Thunder Bay. At present, there is only one such service. The competitive nature of the transportation system in the area does not require the retention of such legislation and regulatory control.

MARINE FREIGHT TRANSPORTATION IN THE NORTH[4]

Transportation in the north faces severe difficulties, given that freight cargo must be moved on a reliable basis in a short time. This requirement results in high unit costs. Intramodal competition is restrained by Northern Transportation Company Limited's control of 80% of the tonnage regulated by the *Transport Act*.

Recognizing the special needs of northern transportation, the Government favours the retention of the regulation of community resupply while making changes in the *Transport Act* to streamline the regulatory process respecting entry, licensing, and rates.

The Government proposes to license northern community resupply services on the basis of total ship tonnage and the geographical scope of services.

The statutory definition of ships in Section 2 of the *Transport Act* makes the Act applicable to ships grossing in excess of 500 tons, except in the Mackenzie River system, where the Act applies to ships of 10 tons and more. In addition, the clause that limits ship licensing to British ships is contradictory to changes refered to earlier to reserve Canada's coasting trade for Canadian-registered ships only. New legislation will allow the employment of only Canadian-registered vessels and will put transportation in the north under the same basic regulatory regime as for the rest of the country.

The current conditions applying to licences include restrictions on the capacity of individual ships whose licences are issued in the name of the owner. This condition affects the transfer, temporary or permanent, of licensed ships between existing operators, as well as the sale of a licensed ship from one operator to a new one, since CTC approval is required for such transactions. The proposal to issue a licence with restrictions on fleet capacity rather than individual ship

4. A CTC report on the regulation of marine operations on the Mackenzie River will be available later this year. The recommendations of this report will be considered in the formulation of legislation.

capacity will give operators greater flexibility to use the most-suitable ships and to transfer ships among themselves. New operators, when buying existing ships, will be subject only to a "fit, willing and able" entry requirement.

The terms and conditions of licences will specify the geographical areas of the community resupply service and facilitate the future provision of reliable service for permanent communities.

The Government proposes to authorize northern licences for indefinite as well as for fixed durations, as circumstances require, including licences of charter operations.

CTC approval for licences to operate is for one year only; applications for any other period require Governor-in-Council approval. This situation creates operational problems and contributes to a carrier's uncertainty in guaranteeing ongoing uninterrupted use of its equipment. The time consuming process and the uncertainty of success in applying to the CTC and obtaining Governor-in-Council approval have inhibited applications for licences. Providing the Regulatory Agency with authority to cancel or suspend licences for violation of its conditions will ensure protection of the public.

Northern carriers will be required to file one set of freight rates based only on weight and distance, taking into account geographical and navigational differences for specific areas of the regulated system. The tariffs will be made public but will not require the Regulatory Agency's approval. Rates may be overruled by the Regulatory Agency on grounds of discrimination or unreasonableness, as proven by users through the dispute-resolving mechanisms mentioned in the paper.

The initial objective of the *Transport Act* was to regulate the marine competitors of the railways in the Great Lakes area. It was subsequently expanded to regulate northern marine freight transportation. The rate-regulation concepts contained in the Act involve several freight rate classifications framed against the background of pre-1967 experience with railway rates. Not only does the current rate structure not reflect the cost characteristics and peculiar conditions of water transportation in the north, but it is also outdated with respect to changes introduced in the NTA of 1967.

The changes proposed address the problems of modernizing the rate regulation of northern transportation. The system will therefore be easier to manage, be more flexible in adjusting the users' and carriers' transportation conditions, and require less government intervention.

The Government proposes to exclude from regulation all charter or unscheduled services operated in support of northern resource exploration and development.

The proposal will confirm the status of those services already operating in an environment of unregulated tariffs and tolls. Specific safety measures will continue to apply under the CSA.

Commodity Pipelines

The Government proposes to greatly relax the regulatory process for licensing commodity pipelines. There will be a "fit, willing and able" entry requirement, but no rate regulation. The Minister of Transport will be responsible for regulating the safety of such lines.

Commodity pipelines that cross provincial, territorial, or international borders are currently subject to the jurisdiction of the CTC.

The existing regulatory authority of the CTC includes: 1) issuing certificates of public convenience and necessity; 2) controlling the filing, substitution, or prescription of tariffs; 3) hearing applications for acquisition or abandonment of commodity-pipeline operations; 4) resolving disputes or public-interest matters; 5) setting standards, procedures, rules, and regulations to facilitate conduct of its duties; and 6) safety. The CTC has jurisdiction, duties, and powers similar to those exercised by the National Energy Board under Parts III and V of the *National Energy Board Act* (NEBA); indeed, to the extent that they are not inconsistent with Part II of the NTA, certain sections of the NEBA apply equally to a commodity pipeline.

The CTC's regulatory activity to date has centred on the processing of a 1982 application for certification of eight process lines and one short, high-pressure, super-heated steam line; and on the certification of several other similar short-distance pipelines that were operating without necessary approval.

In accordance with the Government's intent to lessen the regulatory burden and open up transportation industries to competitive market forces, reduced regulatory tests are highly desirable for commodity pipelines. Entry should be open to those who can meet appropriate safety and insurance tests. Prices should not be regulated. Jurisdiction over "combined" pipelines will be left to the NEB.

The Regulatory Process

The manner in which regulations are implemented can have great implications for those involved in transportation. Regulation is, after all, a quasi-judicial administrative process, and the decisions of the Regulatory Agency affect carriers, shippers, travelers and other consumers.

The independence of the Regulatory Agency must be preserved. The proposed changes to the regulatory regime and philosophy are significant, however, and require corresponding changes in the administrative powers, practices and perspectives of the regulatory agency.

NEW REGULATORY AGENCY

In keeping with the spirit of regulatory reform, a new independent Regulatory Agency will be created to replace the Canadian Transport Commission.

Because of a reduced role due to lessened economic regulation, and because of a new emphasis on promoting multimodalism and equitable regulation of all the modes, the organizational structure of the new Agency will probably differ from that of the CTC. Legislation will also permit the Minister and the Regulatory Agency, in consultation, to determine what adjustments in structure over time will best meet changing circumstancs.

From time to time, issues before the Regulatory Agency will be technically complex; private-sector expertise may be better able to address them. For this reason, special commissioners may be appointed to participate in certain inquiries or decisions.

The Government is considering the merits of establishing a decentralized Regulatory Agency with western, central, and eastern branches, to bring regulation closer to the marketplace. Decentralization would necessitate some co-ordinating mechanism to ensure that the regulatory regime remains harmonious and promotes the best interests of the national transportation system. The representations of shippers, carriers, labour and consumers will be important in the Government's consideration of such a decentralized structure.

Many employees of the CTC possess invaluable knowledge and expertise on the national transportation system. The Government intends to draw on these resources in creating the new Agency.

MINISTERIAL POLICY DIRECTION

The revised legislation will confer upon the Minister, with the approval of the Governor-in-Council, the power to issue policy directions to the Regulatory Agency on matters falling within the jurisdiction of the Agency and will make such policy directions binding on the Agency in its consideration of matters before it.

At present, the CTC takes its direction from its interpretation of the legislation. The Government can give only indirect policy direction to the Commission by appointing commissioners or by overturning decisions on appeal. In the past, the Government has often failed to provide an elaboration of the policy principles outlined in the NTA and the CTC has had to rely on its interpretation of policy direction in legislation.

The Government proposes to assume responsibility for policy, and to provide clear direction. Therefore, the Minister will be empowered to issue policy directions to the Agency on matters falling within its jurisdiction. This provision is a means to ensure that regulatory action is compatible with government policy. Policy directions, when approved by the Governor-in-Council, will be tabled in the House and be binding on the Agency. The power to set the broad policy of the Agency will assist the Government in fulfilling its commitment to ensure stability and consistency in the regulatory regime.

In the context of legislation and government policy, the Regulatory Agency will continue to make decisions based on the circumstances of specific cases. The Government will not have a mandate to interfere in specific cases or issues before the Agency. The Governor-in-Council will hear appeals from Agency decisions and will make regulations under the revised Act.

HEARINGS

The Regulatory Agency will be empowered to inquire into, hear and report on any transportation matter that, in the opinion of the Minister, affects the public interest.

An important function of the new Regulatory Agency will be to conduct hearings on matters of public interest. From time to time, the Minister may refer issues to the Agency for hearings. The Government will be able to draw on the results of such hearings in addressing important policy issues and use this mechanism to explore areas of high public interest.

In each case, the Minister will establish terms of reference for the subject and conduct of the hearing, such as whether interim reports are required and whether the hearing will be headed by regular Agency commissioners or by external appointees (special commissioners).

In cases where the Regulatory Agency could be perceived as having a conflict of interest or where the hearings are likely to be lengthy, the Minister may initiate special hearings with the power to draw on Agency resources as required.

Dispute-Resolving Mechanisms

The Government wants the dispute-resolution processes now in legislation to be more effective and efficient. These processes should be simplified, and made less adversarial, more accessible and less expensive to use. Therefore, the Government proposes to establish in legislation a family of problem-solving mechanisms, encompassing mediation, final-offer arbitration and the continuation of current Section 23 NTA appeals against actions considered contrary to the public interest. A reparations provision will apply in the latter two cases.

MEDIATION

The Government proposes that a mediation function be included in legislation as a relatively informal means of resolving disputes between shippers and carriers.

The CTC currently offers an informal mediation service in instances where a shipper has filed a complaint or formally appealed with the Railway Transport Committee. The format varies from case to case but all parties must agree to the request in order for the CTC to mediate the dispute.

Although no change to the mediation format is proposed, the incorporation of a mediation provision in legislation will further publicize the availability of the mediation service and hence make the system more receptive to shippers and carriers. If mediation does not resolve the dispute, the exercise will nevertheless give the contestants a greater understanding of the difficulties facing each other and of the subsequent procedure for requesting either final-offer arbitration or an appeal under the revised Section 23. Moreover, the Regulatory Agency will thereby acquire a clearer understanding of the issues and their background.

SECTION 23 (NTA) APPEAL PROVISION

Section 23 of the NTA will be retained in modified form. The Government will eliminate the requirement that a *prima facie* case be established before the Regulatory Agency may grant leave to appeal and proceed with an investigation. Section 23 will be clarified to confirm that shippers served by only one carrier in a specific mode have access to the appeal process. The legislation will also allow the Regulatory Agency a choice between a public hearing or a file hearing and will provide for the refund of rates charged and later found to be excessive. Time limits for the different stages of the appeal process will be established.

Currently, Section 23 is a broad appeal mechanism that may be used by any person who believes that an act or omission on the part of a carrier (under federal jurisdiction) or a rate established by a carrier prejudicially affects the public interest. The process involves two stages: the CTC first determines whether a *prima facie* case exists; if so, the CTC then proceeds to investigate the complaint. The public interest provision at the *prima facie* stage is defined to include (but not be restricted by) the national transportation policy stated in Section 3 of the NTA. A narrow interpretation of that policy can significantly constrain the effective use of the appeal process.

With respect to rail transportation, tariff increases, once allowed, remain in effect until they expire, are superseded, or are disallowed. In the case of Section 23 appeals, the tariffs remain in effect and must be paid by the shipper until a decision on the case is reached. Of the eight Section 23 appeals heard by the CTC since 1967, five have taken more than one year to conclude (three of the five having taken three to seven years), and three have taken less than one year. If a judgment is rendered in favour of the shipper, current legislation contains no provision for the CTC to order the carrier to make restitution of the previous charges judged excessive.

Section 23 of the NTA has been perceived as ineffective in permitting appeals in situations where effective intramodal competition does not exist. Therefore, Section 23(3) will be amended to include specific protection for shippers served by one carrier of a single mode.

The *prima facie* stage will be eliminated in order to allow the Regulatory Agency to move directly to a consideration of the issues raised in the complaint. Elimination of this stage will expedite the disposition of appeals.

Section 23 will be amended to permit the Regulatory Agency to decide whether to hold a public or a file hearing. Allowing the Regulatory Agency this latitude should further expedite the consideration of appeals and reduce the expense of hearings. However, the public-interest component will be retained.

New legislation will contain a reparations provision. Where a rate is disallowed, carriers will be required to refund overcharges, plus interest, from the date the appeal was filed. This requirement is consistent with natural justice and will remove a financial incentive for delay.

Section 23 appeal proceedings tend to be very lengthy, often because of the nature of the cases, the importance that the contestants attach to them and the amount of information to be amassed and researched. Section 23 proceedings are often referred to the Federal Court of Canada on points of law. In 1983, an effort was made to expedite the appeal process by modifying the General Rules of the CTC so as to set time limits for each stage. The new legislation will maintain realistic time limits on the various stages of the appeals process.

FINAL-OFFER ARBITRATION

Legislation will incorporate a final-offer arbitration mechanism for resolving disputes of private or narrow interest.

Financial and other commercial considerations can effectively obstruct small and/or local shippers from invoking Section 23. Local railway or shipper disagreements may not easily fit the broad public interest test. Hence, a final-offer arbitration mechanism is being proposed to meet the requirement for speedy, effective resolution of disputes in such cases of private or narrow interest.

The government is not proposing a dual-appeal procedure but rather two mutually exclusive processes: Section 23 will apply to public interest issues; final-offer arbitration will apply to cases of private interest. A complainant in a dispute will have the option of either appealing to the Regulatory Agency under Section 23 or requesting final-offer arbitration. Once the preferred route is selected, the complainant will be prohibited from later seeking resolution of the dispute through the other mechanism.

For those unusual instances where a request for arbitration involves significant public interest considerations, the Regulatory Agency will be empowered to order resolution of the dispute through Section 23. The investigation upon which such a decision is based will be done quickly, within ten working days. However, if the Regulatory Agency decides that public-interest considerations are not sufficiently significant, the arbitration process will then commence.

It is critical that the arbitrator be independent, impartial, and experienced in the relevant transportation matters. The arbitrator will be chosen by agreement of the disputing parties or, in the absence of such agreement, appointed by the Regulatory Agency. The name could be drawn from a list previously agreed upon by carrier and shipper representatives.

The power of the arbitrator will be confined to the selection of one or the other of the final positions presented by the parties. No power will be granted to modify the final positions or to consider, or rule upon, questions of law or jurisdiction. The necessity for the arbitrator to select one of the final positions will prompt the contestants to negotiate in good faith and attempt to reach their own resolution. Unless modified by mutual agreement, the decision of the arbitrator will be final and binding on each party for a period of one year. The entire proceeding will be completed within 90 days of the date when the request for arbitration was filed or when the Regulatory Agency confirmed that the dispute should be resolved through arbitration rather than Section 23. No further appeal will be allowed, other than to the Federal Court on questions of law or of jurisdiction.

As with the Section 23 provisions, the arbitration process will provide for a refund, plus interest, of the portion of the rates found to be excessive.

APPEALS FROM THE REGULATORY AGENCY

The review function currently performed by the Review Committee of the CTC will be discontinued. The Governor-in-Council and the courts are sufficient avenues of appeal.

The Governor-in-Council will be empowered to vary or rescind, at any time, either on petition from a person or party or on his own motion, any order, decision, rule or regulation of the Regulatory Agency.

Current legislative provisions that permit appeals to the Minister in licensing matters involving commercial air services, motor-vehicle undertakings and transport by water will be repealed.

An appeal from the Agency to the courts upon a question of law or of jurisdiction, would continue to apply.

With reduced regulation and greater powers of policy direction over the Agency, it is expected that fewer petitions will be made to the Governor-in-Council. However, in spite of the proposal for a much improved dispute-resolving process, it is still felt that an avenue of appeal from the decisions of the Regulatory Agency should be provided. In all cases, appeals will be made to the Governor-in-Council or to the courts.

Aller sans entraves

un guide pour
la réforme des transports

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

N° de cat. T 22-69/1985F

ISBN 0-662-93342-7

TP 6678

LE BESOIN DE CHANGEMENT - LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

Dans le présent document, le gouvernement du Canada met de l'avant un ensemble de propositions en vue de la réforme de la réglementation économique du secteur des transports. À titre de ministre des Transports et de mandataire pour l'élaboration de ces propositions, j'ai tenu à ce qu'elles tiennent compte tout particulièrement des principes suivants:

(a) Une réglementation ramenée à l'essentiel et réduisant l'intervention de l'État stimulera l'innovation et l'esprit d'entreprise;

(b) Le fait de compter davantage sur une plus grande concurrence et sur les forces du marché entraînera des coûts unitaires plus faibles, des prix plus concurrentiels et la prestation d'un plus large éventail de services aux expéditeurs et au public;

(c) Les Canadiens exigent un processus réglementaire ouvert et accessible, d'un coût raisonnable ou d'exécution rapide.

Une politique et un cadre législatif proposés à partir de ces principes permettront à l'avenir au réseau de transport canadien de contribuer avec efficacité à notre croissance et à notre prospérité.

Le transport est la pierre angulaire de toutes les économies modernes, notamment au Canada en raison de son étendue géographique et de sa faible population. En outre, en tant que nation commerciale, nous devons exporter pour croître et prospérer. Il est donc primordial de conserver un réseau de transport efficace, productif et sensible à nos besoins.

Au Canada, le réseau de transport est toutefois plus qu'un service économique essentiel, il est aussi le lien physique qui unit les diverses régions de notre vaste pays. Des régions les plus populeuses aux régions les plus isolées, le réseau de transport permet aux gens de se déplacer pour leurs affaires et leur plaisir, de même qu'aux produits industriels et aux matières premières de parvenir aux marchés. Depuis le parachèvement de la

ligne transcontinentale du Canadien Pacifique il y a cent ans, le transport a été un instrument important au Canada des politiques gouvernementales.

Au cours du dernier siècle, notre réseau de transport et la structure économique dans laquelle il opérait ont évolué de manière spectaculaire et, depuis la Seconde Guerre mondiale, le rythme de leur évolution n'a cessé de s'accélérer. Aujourd'hui, nous faisons face à un marché global où la concurrence est vive et où le succès dépend davantage du transport.

Il est regrettable que notre réglementation économique du transport ne se soit pas adaptée à l'évolution de l'économie ou du réseau de transport lui-même. Le dernier changement majeur de la réglementation, soit l'adoption de la *Loi nationale sur les transports*, remonte à près de vingt ans. Dans les années 1980, notre régime de réglementation représente un obstacle au développement économique et social, à l'innovation et à la compétitivité.

Par conséquent, la principale initiative que nous puissions prendre pour garantir dans l'avenir un réseau de transport efficace, productif et sensible aux besoins consiste à réduire le fardeau de la réglementation et amener le gouvernement à faciliter et à encourager, plutôt qu'à dresser des obstacles et à intervenir. Cette initiative permettra au réseau de fonctionner selon les règles du marché et aux entreprises de jouer leur rôle propre, favorisant ainsi la croissance économique dans l'intérêt de tous les Canadiens.

La sécurité est une priorité de premier ordre pour tous ceux qui oeuvrent dans le secteur du transport. Ce gouvernement attache clairement la plus haute importance à ses obligations en matière de sécurité dans les transports. La réglementation du transport des marchandises dangereuses est entrée en vigueur 1er juillet. Quant aux modifications à la *Loi sur l'aéronautique* que le Parlement a adoptées au mois de juin, elles permettent aux Canadiens de disposer de la législation en matière de sécurité aérienne la plus progressive qu'ils aient connu depuis 60 ans.

J'aimerais indiquer sans équivoque que le gouvernement n'entend ni proposer ni accepter de réforme qui puisse réduire le niveau de sécurité.

Le gouvernement reconnaît que les modifications proposées à la réglementation économique du transport causeront peut-être des difficultés d'ajustement à certains usagers dans de rares cas, tel celui des services aériens essentiels offerts dans les régions éloignées. Une politique gouvernementale d'intervention sélective, en utilisant au besoin les services commerciaux des marchés, assurera de l'aide dans les cas où elle sera la plus indiquée.

Tout cet ensemble de réformes proposées constitue un important changement d'orientation dans les politiques et leur application. Nous devrons tous faire les ajustements requis durant la transition du régime actuel au nouveau. Le gouvernement ne ménagera aucun effort en vue de minimiser les inconvénients de cette transition, mais nous compterons aussi beaucoup sur la coopération de tous les autres intéressés pour atteindre cet objectif.

Au cours des mois passés, un bon nombre de particuliers, de sociétés et de groupes ont répondu à mon appel de faire connaître leurs points de vue sur la réforme réglementaire. Des séances de consultation de nature officieuse sur l'orientation future appropriée de la politique des transports ont eu lieu. À ma demande, la Commission canadienne des transports a tenu des audiences au sujet de l'incidence sur le Canada de la déréglementation ferroviaire américaine. Une majorité très nette des interlocuteurs favorisent une réforme significative de la réglementation économique dans les transports. Il faut maintenant passer à l'action.

Le gouvernement invite la population à commenter les présentes propositions visant à réorienter la politique des transports et à établir un cadre législatif révisé. À la suite d'une période consacrée à débattre et commenter ces propositions précises, la législation pour donner effet à celles qui s'avèreront acceptables sera rédigée et déposée en Chambre, avant la fin de l'année.

L'honorable Don Mazankowski, CP, Député
Ministre des Transports

Juillet 1985

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
PRINCIPES ET ORIENTATIONS	4
SOMMAIRE DES PROPOSITIONS	5
Ojectifs de la politique des transports	5
Questions de réglementation économique	5
Transport aérien	6
Transport ferroviaire des marchandises	7
Camionnage extra-provincial	9
Transport maritime	9
Pipelines non pétroliers	10
Réglementation	10
Méthodes de règlement des différends	11
ÉVOLUTION STRUCTURELLE DEPUIS 1967	12
PROPOSITIONS À DÉBATTRE	16
OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	17
QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE	19
Tests et exigences réglementaires	19
Multimodalisme	19
Fusions et acquisitions	20
Indemnisation pour services publics commandés	21
Activités fédérales dans le domaine du transport	22
TRANSPORT AÉRIEN	24
Réglementation du contrôle d'entrée	25
Réglementation du contrôle de sortie	27
Réglementation de la tarification et des tarifs des transporteurs aériens	28
Propriété des aéronefs et exigences financières	29
Délivrance de permis aux transporteurs aériens sur les routes internationales	31
Pouvoirs de représailles contre les interventions étrangères	32

	Page
TRANSPORT FERROVIAIRE DES MARCHANDISES	33
Contrats confidentiels et tarification collective	33
Registres tarifaires	35
Obligations des transporteurs publics	35
Protection des expéditeurs captifs	36
Droits de passage et usage commun des voies ferrées	37
Réglementation des tarifs minimaux	37
Abandon d'embranchements	38
CAMIONNAGE EXTRA-PROVINCIAL	41
TRANSPORT MARITIME	43
Loi dérogatoire sur les conférences maritimes	43
Loi sur la marine marchande du Canada	45
Législation de la région des Grands Lacs	47
Transport maritime du fret dans le Nord	48
PIPELINES NON PÉTROLIERS	51
RÉGLEMENTATION	53
Nouvel organisme de réglementation	53
Directives du Ministre	54
Audiences	55
MÉTHODES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS	56
Appels interjetés auprès de l'organisme de réglementation	56
Médiation	56
Disposition sur les appels, article 23, LNT	57
Arbitrage des propositions finales	58
Appels interjetés par l'organisme de réglementation	60

Introduction

La dernière révision importante de la législation canadienne en matière de transport remonte à près de 25 ans. En 1961, la Commission royale d'enquête MacPherson publiait son rapport sur le secteur du transport, lequel devait servir de base à la *Loi nationale sur les transports* (LNT) adoptée en 1967.

Depuis, le secteur du transport a beaucoup évolué et mûri. L'industrie du camionnage a pris son essor tandis que les chemins de fer ont concentré leur activité surtout sur le transport spécialisé des denrées en vrac. La circulation aérienne a triplé et ce secteur offre désormais un éventail beaucoup plus large de services. L'importance des services de transport qui font appel à plus d'un mode (multimodaux) s'est accrue et les besoins des expéditeurs se sont diversifiés. La proportion de Canadiens qui voyagent par train et par autocar a diminué et l'automobile demeure le mode de transport privilégié. Un vent de déréglementation a soufflé sur les États-Unis, notre principal partenaire commercial. En conséquence de tout cela, la réalité de tous les jours pour les producteurs de matières premières et les fabricants canadiens se traduit désormais par une concurrence nationale et internationale grandement accrue.

La LNT et d'autres lois sur le transport témoignent d'une philosophie de réglementation aujourd'hui dépassée. Ces lois considèrent les marchés du transport comme étant insuffisamment développés et les transporteurs comme ayant besoin de protection. De même, les usagers sont contrôlés à l'excès par des organismes de réglementation qui fixent les conditions sous lesquelles ils doivent traiter avec les transporteurs. Le régime réglementaire a restreint la concurrence et l'esprit d'entreprise, et a souvent donné lieu à des majorations de tarifs de même qu'à une limitation de l'éventail des services.

Au fur et à mesure que le secteur des transports se développe, la réglementation devrait être assouplie et simplifiée pour lui permettre de répondre aux besoins

changeants des expéditeurs et du public voyageur. Nous devrions éliminer les restrictions qui gênent la concurrence et maintiennent les coûts élevés, et encourager la diversité et l'initiative. Les règlements autant que l'organisme qui les administre devraient devenir plus flexibles, davantage accessibles aux Canadiens et d'approche moins procédurière. La médiation et le règlement moins formel des différends devraient être encouragés.

Comme l'énonce le document du 8 novembre 1984 intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, la conjoncture actuelle favorise l'élimination des obstacles à la croissance et à la compétitivité des industries canadiennes du transport. Une nouvelle politique et un nouveau cadre législatif en matière de transport s'imposent si nous voulons faire face aux réalités des années 1980 et 1990 et jeter des bases solides qui nous permettront de relever les défis et profiter des possibilités du XXIe siècle.

L'assouplissement de la réglementation du transport aérien en 1984 a eu pour résultat une modération des tarifs et un élargissement de l'éventail des services. Cependant, il reste encore de nombreux règlements encombrants. Dans le secteur du camionnage, avec le concours des provinces, nous avons fait avancer la cause de la réforme réglementaire et d'une simplification des autres règlements. Toutefois, la législation fédérale accuse encore un certain retard par rapport aux réformes dont il a été convenu. Dans le secteur ferroviaire, nous avons fait peu de progrès en matière de réforme réglementaire, même si nos chemins de fer perdent des marchés transfrontaliers à leurs concurrents américains. Dans la navigation hauturière, les expéditeurs canadiens ont besoin de plus de liberté d'action face aux conférences maritimes.

Le gouvernement veut implanter un nouveau cadre législatif pour le transport au Canada. Il se propose notamment de réduire au minimum le contrôle gouvernemental exercé sur les expéditeurs et transporteurs; de faire respecter l'intérêt du public; de mettre l'accent sur la concurrence et de simplifier et d'alléger les mécanismes de règlement de différends; d'établir un nouvel organisme de réglementation qui soit plus petit et plus accessible; finalement, d'insister sur la prestation de services de transport aussi peu onéreux que possible, le tout ne demeurant assujetti qu'à la priorité d'assurer un haut degré de sécurité.

Le gouvernement reconnaît pleinement l'apport des dizaines de milliers de travailleurs au développement et au fonctionnement de nos systèmes de transports. Il faudra maintenir un climat de relations de travail positif et axé sur la coopération, afin que les changements requis soient apportés de façon efficace, pour faire face à la concurrence dans le contexte de l'économie d'aujourd'hui et de demain. À cet égard, le gouvernement surveillera l'incidence de ces changements sur les employés; suite à la consultation des employés et des employeurs, il identifiera les modalités de rajustement appropriées et prendra d'autres mesures pour contrer, avec toute la compassion possible, les conséquences adverses pour les employés.

Le gouvernement a examiné les lois et règlements actuels régissant le transport. Le présent document expose son programme de réforme législative et réglementaire. Les propositions, une fois modifiées suite aux réactions pertinentes du public, serviront à étayer la nouvelle loi qui mettra à jour la LNT et les dispositions économiques d'autres lois connexes.

Ces propositions s'inspirent d'une croyance aux forces du marché et à la concurrence de préférence à la réglementation, et cette approche s'affirme d'ores et déjà comme celle de l'avenir.

Le gouvernement demeure toutefois conscient que les changements proposés, tout en améliorant un réseau de transport qui desservira les Canadiens à un coût moindre, peuvent aussi entraîner des problèmes d'ajustement dans certains cas exceptionnels. En tenant compte de cette éventualité, le gouvernement propose une étude sur les incidences de la présente réforme législative quatre ans après la mise en vigueur de la nouvelle législation.

Principes et orientations

La nouvelle politique sur la réglementation économique du transport sera fondée sur les principes suivants:

1. Une réglementation ramenée à l'essentiel et réduisant ainsi l'intervention de l'État stimulera l'innovation et l'esprit d'entreprise;

2. Le fait de compter davantage sur une plus grande concurrence et sur les forces du marché entraînera des coûts unitaires plus faibles, des prix plus concurrentiels et la prestation d'un plus large éventail de services aux expéditeurs et au public;

3. Une réglementation rigoureuse et restrictive entrave la croissance, l'innovation et la compétitivité;

4. Les Canadiens exigent un processus réglementaire ouvert, accessible, d'un coût raisonnable et d'exécution rapide;

5. Le gouvernement devrait accorder un appui direct aux services non rentables de transport qu'il juge être dans l'intérêt du public. Le gouvernement s'attend toutefois à ce que les usagers assument leur part équitable des frais;

6. Des mesures devraient être prises pour aider les personnes qui éprouveraient des difficultés économiques sérieuses sous un nouveau régime réglementaire.

Sommaire des propositions

Chacune de ces propositions est reprise en détail plus loin dans ce document.

OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

--L'énoncé des objectifs de la politique des transports qui figure à l'article 3 de la LNT sera révisé afin de promouvoir activement la concurrence intramodale et intermodale, l'accroissement du rendement de tous les services de transport et la baisse de tous leurs coûts unitaires; la réduction de l'intervention entravante de l'État sur le marché grâce à une diminution de l'importance et de la complexité des règlements imposés aux transporteurs, aux expéditeurs et aux autres usagers; et un mode de réglementation plus ouvert, plus souple et plus facile d'accès pour tous les Canadiens.

QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION ÉCONOMIQUE

--La législation révisée renfermera de nouveaux critères réglementaires, plus souples, adaptés à chacun des modes de transport.

--Les articles 3 et 27 de la LNT seront révisés afin de promouvoir, au besoin, plus de liberté et de souplesse dans les ententes, les fusions et les acquisitions nationales destinées à faciliter le multimodalisme.

--Les restrictions actuelles appliquées aux fusions et aux acquisitions au sein de l'industrie seront en général assouplies de manière à favoriser un milieu moins réglementé où les forces du marché joueront un plus grand rôle. Le gouverneur en conseil, de son propre chef ou sur recommandation du ministre des Transports, sera toutefois investi du pouvoir d'interdire les fusions et acquisitions de contrôle nationales des grandes entreprises de transport réglementées par le gouvernement fédéral et dont l'actif brut est évalué à 20 millions de dollars et plus.

--La législation révisée comportera des dispositions sur l'indemnité à accorder pour les services publics commandés, pour pallier aux inconvénients de la loi actuelle.

--Les activités fédérales seront rationalisées afin d'alléger le fardeau administratif, optimiser le rendement des deniers publics et promouvoir la concurrence sur les marchés, sous réserve essentiellement de ne pas compromettre la sécurité. Les demandes pour des dépenses en capital seront soigneusement étudiées et les sociétés de la Couronne devront être dirigées économiquement et efficacement tout en se comportant en "bons citoyens corporatifs".

TRANSPORT AÉRIEN

--L'entrée dans toutes les classes de service aérien commercial sera régie uniquement par la preuve que la compagnie est "prête, apte et disposée" à offrir le service. Pour être agréés, les exploitants devront se conformer aux dispositions du Règlement sur la sécurité du ministère des Transports concernant les certificats d'exploitation et présenter la preuve qu'ils ont contracté une assurance suffisante.

--Un préavis constituera la seule condition de sortie d'un marché.

--En règle générale, les tarifs du transport aérien intérieur ne seront pas réglementés. Le nouvel organisme de réglementation sera investi du pouvoir, sur appel aux termes de l'article 23 modifié de la *Loi nationale sur les transports*, d'examiner les majorations et de les rejeter ou les réduire. À des fins d'information du public, les transporteurs seront tenus de mettre leurs tarifs et leurs taux à la disposition du public à leurs bureaux d'affaires. Les transporteurs seront tenus de conserver les registres de ces tarifs et de ces taux pendant au moins trois ans.

--Les transporteurs aériens pourront structurer leurs activités de financement et d'acquisitions d'appareils pour répondre aux conditions d'exploitation changeantes. Ils seront tenus de contracter une assurance de responsabilité civile suffisante, dont le montant minimal sera prescrit dans les règlements édictés en vertu de la législation révisée.

--Le pouvoir du ministre des Transports de désigner des transporteurs canadiens sur des routes internationales sera reconnu dans la législation.

--Le gouvernement du Canada sera investi du pouvoir d'exercer des représailles contre un pays ou un transporteur aérien étranger dont les pratiques commerciales sont inéquitables ou discriminatoires et dans le cas d'agissements portant atteinte à la sécurité de l'aviation civile internationale.

TRANSPORT FERROVIAIRE DES MARCHANDISES (1)

--L'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui prévoit l'échange de renseignements et des tarifs communs, et l'article 32(2) de la *Loi nationale sur les transports*, qui traite de taxes convenues, seront abrogés. Les sociétés ferroviaires seront autorisées à passer des contrats confidentiels avec les expéditeurs pour le transport par chemin de fer du trafic intérieur, transfrontalier, et outre-mer (importations-exportations), à l'exception du transport du grain, qui est régi par une législation particulière. Des rabais seront autorisés, mais aucun appel ne pourra être interjeté en vertu des contrats confidentiels en question.

--Tous les contrats confidentiels et les tarifs publiés applicables aux expéditions admissibles à une subvention en vertu de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* ou de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique* seront déposés auprès de l'organisme de réglementation. La société ferroviaire concernée gardera les autres tarifs dans ses bureaux aux fins d'inspection par le public; cette exigence sera revue au bout de quatre ans.

---

(1) Ce document ne traite pas des trains de passagers, sujet qui sera examiné en profondeur dans le projet de loi intitulé *Loi nationale sur les services ferroviaires voyageurs*.

--Les obligations des transporteurs publics seront maintenues dans leur totalité pour tous les expéditeurs; toutefois, les expéditeurs liés par des contrats confidentiels pourront, en vertu d'un accord entre les parties, modifier l'obligation énoncée à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*.

--L'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui prévoit la détermination de taux maximaux pour les expéditeurs captifs, s'est avéré inopérant et sera abrogé; les expéditeurs n'ayant à leur disposition qu'une seule ligne de chemin de fer bénéficieront d'un accès aux lignes d'autres transporteurs concurrentiels.

--Dans les cas où l'intérêt public ou la rentabilité et l'efficacité du réseau ferroviaire justifient que l'on impose aux chemins de fer l'usage commun des voies ferrées ou le partage des droits de passage, le gouverneur en conseil sera investi du pouvoir a) d'exiger la collaboration des chemins de fer, et b) de permettre à l'organisme de réglementation de déterminer la compensation financière appropriée pour l'utilisation du droit de passage.

--L'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* exige que les tarifs d'un chemin de fer soient compensatoires. Il sera assujetti à une disposition de temporisation en vertu de laquelle il sera abrogé dans cinq ans. Au cours de cette période, les chemins de fer pourront présenter une demande à l'organisme de réglementation pour être autorisés, dans certaines limites, à instaurer des tarifs non compensatoires, en vue de développer leur marché. On pourra recourir à la législation anticoalitions contre l'établissement de prix déloyaux.

--Le gouvernement propose d'adopter une approche globale de l'abandon d'embranchements, pour faciliter l'élaboration de solutions de rechange innovatrices qui amélioreront les services de transport dans les régions desservies par les embranchements et permettront leur utilisation continue dans la mesure du possible. Il maintiendra une protection supplémentaire dans le cas des embranchements "tributaires du transport du grain"; avant de mettre en oeuvre le processus d'abandon, il devra faire modifier le décret du conseil qui protège la majorité d'entre eux. Lorsque les circonstances le justifient, les lignes autres que les embranchements pourraient être abandonnées.

CAMIONNAGE EXTRA-PROVINCIAL

--Le gouvernement propose de réviser la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* pour tenir compte des dispositions de l'accord conclu par les ministres fédéraux des Transports et leurs homologues provinciaux le 27 février 1985. Le gouvernement modifiera également les critères d'entrée et de tarifs dans la LNT actuelle.

TRANSPORT MARITIME

--Le gouvernement propose de réviser la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*. L'adjudication de contrats de clientèle pourra se poursuivre, mais on autorisera l'adjudication de contrats de service négociés confidentiellement. Les conférences maritimes seront autorisées à offrir des taux multimodaux, mais il faudra appliquer des garanties contre les collusions en matière de tarification et encourager les activités des transporteurs hors conférence.

--La *Loi sur la marine marchande du Canada* sera révisée de façon à confier le cabotage en exclusivité aux navires canadiens, à étendre la limite des eaux territoriales à 200 milles marins ou aux limites du plateau continental, selon la plus grande distance, à élargir sa portée de façon à englober toutes les activités commerciales maritimes à l'exception de la pêche, et à maintenir le système d'exemption en prévoyant des dispositions particulières concernant les exemptions conditionnelles.

--Le gouvernement propose d'abroger la *Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures* et les dispositions de la *Loi nationale sur les transports* concernant la région des Grands Lacs.

--Le gouvernement propose de délivrer des permis de ravitaillement des collectivités du Nord, fondés sur le tonnage total des navires et la portée géographique des services.

--Le gouvernement propose d'autoriser dans le Nord la délivrance de permis d'une durée indéfinie ainsi que des permis de durée limitée, le cas échéant, y compris les permis d'opérations d'affrètement.

--Les transporteurs dans les régions du Nord devront déposer une liste de tarifs de fret fondés uniquement sur la distance et le poids. Les structures de tarification tiendront également compte des particularités géographiques et maritimes de régions précises du système réglementé. Les tarifs seront rendus publics, mais sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation de l'organisme de réglementation. Celui-ci pourrait supprimer les tarifs si les utilisateurs fournissaient la preuve qu'ils sont discriminatoires ou excessifs, en ayant recours aux mécanismes de règlement des différends exposés plus loin dans ce document.

--Le gouvernement propose d'exclure de la réglementation tous les services d'affrètement ou services irréguliers assurés pour le soutien de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles dans le Nord.

PIPELINES NON PÉTROLIERS(2)

--Le gouvernement propose de faciliter considérablement le processus de réglementation de la délivrance de permis pour la construction de pipelines non pétroliers. Les sociétés qui désireront faire leur entrée sur ce marché devront prouver qu'elles "sont prêtes, aptes et disposées" à offrir le service en cause, mais les tarifs ne seront pas réglementés. Le ministre des Transports assurera la responsabilité de la réglementation des exigences sécuritaires de ces pipelines.

RÉGLEMENTATION

--Conformément à l'esprit de la réforme de la réglementation, un nouvel organisme de réglementation indépendant sera créé qui succèdera à la Commission canadienne des transports.

--La législation révisée investira le Ministre du pouvoir de donner des directives de politique à l'organisme de réglementation, avec l'approbation du gouverneur en conseil, sur des questions relevant de la compétence de l'organisme et l'obligera à en tenir compte lorsqu'il se penchera sur les questions dont il sera saisi.

(2) Pipe-lines pour denrées dans la LNT actuelle.

--L'organisme de réglementation sera investi du pouvoir d'enquêter, de tenir des audiences et de faire rapport sur toute question de transport qui, de l'avis du Ministre, touche l'intérêt public.

MÉTHODES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

--Le gouvernement propose que la législation prévoie un processus de médiation comme moyen relativement simple de régler les différends entre expéditeurs et transporteurs.

--L'article 23 de la LNT sera conservé, mais dans une version modifiée. Le gouvernement supprimera l'exigence de prouver qu'une demande est, de prime abord, bien fondée, avant que l'organisme de réglementation puisse accorder l'autorisation d'interjeter appel et qu'il puisse faire enquête, tandis que l'article 23 sera clarifié afin de confirmer que le processus d'appel est accessible aux expéditeurs desservis par un seul transporteur dans un mode donné. La législation permettra également à l'organisme soit la tenue d'une audience publique, soit l'étude des dossiers de chaque partie en cause, et elle contiendra des dispositions concernant le remboursement des tarifs qui, par la suite, auront été déclarés excessifs. Les échéances des différentes étapes du processus d'appel seront fixées dans les règlements.

--La législation comprendra un processus d'arbitrage des propositions finales pour régler des différends d'intéret privé ou limité.

--Le procédé de révision actuellement suivi par le Comité de révision de la CCT disparaîtra. Les appels au gouverneur en conseil et aux tribunaux suffiront.

--Le gouverneur en conseil sera investi du pouvoir en tout temps, à la demande d'une personne ou d'un groupe, ou de son propre chef, de modifier ou d'annuler une ordonnance, une décision, une règle ou un règlement édictés par l'organisme de réglementation.

--Les dispositions actuelles de la législation qui permettent d'interjeter appel auprès du Ministre en matière de délivrance de permis d'exploitation de services aériens commerciaux, d'entreprises de transport routier et de transport par eau seront abrogées.

--La possibilité d'en appeller auprès des tribunaux au sujet d'une question de droit ou d'une question de compétence de l'organisme continuerait d'exister.

Évolution structurelle depuis 1967

La demande de transports est une demande dérivée qui dépend de la nature et du niveau de l'activité économique d'un pays et de ses partenaires commerciaux. Depuis 1967, l'apport annuel moyen des transports dans la production économique réelle du pays a été de 5,8 %, mais l'importance qu'ils revêtent pour un pays aussi vaste que le nôtre est incommensurable. Environ 160 000 Canadiens utilisent chaque jour les transports publics interurbains: avion, autocar ou chemin de fer; de plus, 1,7 million de tonnes de marchandises sont transportées quotidiennement par chemin de fer, camion de louage ou navire.

Depuis 1967, la diversification croissante de l'économie canadienne a élargi les besoins en transports, qui ont été satisfaits par une gamme mieux équilibrée de services. Les matières premières, transportées en vrac par chemin de fer ou par navire, dominent les mouvements intérieurs et internationaux de marchandises du pays. Néanmoins, le camionnage s'est emparé d'une partie de ce marché et d'une part majeure du marché des marchandises de plus faible volume et de plus grande valeur. En outre, le fret aérien augmente substantiellement, surtout celui des marchandises de grande valeur ou sensibles à la durée du trajet.

La baisse de la part du trafic marchandises détenue par les chemins de fer et l'augmentation correspondante de celle du camionnage ressortent du tableau 1 (page suivante), qui montre les volumes acheminés par chemin train, navire et camions de louage de 1965 à 1983. Si l'on utilise les recettes comme instrument de mesure, la part des marchandises transportées par chemin de fer a chuté encore davantage, soit de 55 % environ en 1966 à près de 35 % en 1983, tandis que celle du camionnage de louage a grimpé de 30 % environ à près de 50 %.

Tableau 1

Mouvement des marchandises par train, navire et camion

	1965		1976		1983	
	En millions de tonnes	%	En millions de tonnes	%	En millions de tonnes	%
Train	171 416	43,2	234 181	41,2	220 163	36,3
Navire	171 277	43,1	225 254	39,7	246 004	40,5
Camions** de louage	54 274*	13,7	108 157	19,1	140 676	23,2
Total	396 967	100,0	567 592	100,0	606 843	100,0

* Estimation
** Les volumes transportés par camion à propre compte ne sont pas disponibles.

Tableau 2

Circulation interurbaine intérieure des voyageurs

	1965*		1976		1984	
	En millions de déplacements	%	En millions de déplacements	%	En millions de déplacements	%
Voiture	134,0	75,8	228,8	81,9	275,2	84,6
Avion**	2,9	1,6	12,3	4,4	15,0	4,6
Train	8,0	4,5	5,3	1,9	6,5	2,0
Autocar	32,0	18,1	33,0	11,8	28,5	8,8
Total	176,9	100,0	279,4	100,0	325,2	100,0

* Estimation
** Ne comprend pas le trafic à destination des États-Unis ou d'autres pays.

L'accroissement du nombre de voyageurs ainsi qu'un plus large éventail des besoins des Canadiens en voyages d'affaires et autres ont entraîné une diversification des services aériens. Le nombre des voyageurs transportés par les compagnies aériennes du Canada a plus que triplé depuis 1967, leur total annuel ayant atteint 28,5 millions avant de baisser quelque peu pendant la dernière récession à 24 millions(3).

Les autres modes de transport en commun, le train et l'autocar, ont eu un rendement sensiblement plus faible que celui de l'avion depuis 1967 (voir le tableau 2). La part du marché a diminué à la fois pour le train et l'autocar. Le trafic ferroviaire a varié entre 5 et 7,8 millions de voyageurs par an. Les voyageurs par autocar se sont chiffrés à environ 32 millions par an pendant la majeure partie de cette période, sauf en 1984 où leur nombre a chuté à environ 28,5 millions.

La *Loi nationale sur les transports* de 1967 a été adoptée dans une période de croissance et d'expansion économiques. Le secteur des transports a connu une croissance importante au cours de cette période en vertu d'investissements dans les techniques nouvelles et dans l'infrastructure, financés en grande partie à même les deniers publics. La productivité des transports a, par conséquent, augmenté substantiellement.

Depuis le milieu des années 1970, une baisse des gains de productivité, une réduction des nouveaux investissements et une hausse des prix de l'énergie ont influé sur le rendement général du secteur des transports. Plus récemment, la productivité s'est améliorée davantage dans le secteur des transports que dans l'ensemble de l'économie, mais l'inflation et les taux d'intérêts élevés ont empêché de nouveaux investissements dans le secteur.

---

(3) Les voyageurs à destination des États-Unis ou d'autres pays représentaient près de 40 % du trafic aérien total.

Le Canada connaît maintenant une période de renouveau économique couplée avec une croissance économique qu'on espère solide. Nos producteurs, obligés de faire face à une concurrence accrue sur les marchés internationaux, ont besoin de transports efficaces. Notre réseau de transport, soumis à la concurrence plus vive d'un système américain déréglementé, requiert plus de liberté d'action et de souplesse afin de s'adapter aux pressions du marché.

Pour satisfaire à la demande des services marchandises et voyageurs, le réseau canadien de transport s'est développé et diversifié depuis 1967. Les divers modes de transport ont bien cerné leurs marchés et ils ont moins besoin maintenant de la protection réglementaire que les gouvernements leur ont jadis si souvent offerte. Le secteur du transport requiert maintenant un cadre réglementaire moins restrictif s'il veut relever les défis des années à venir. Une concurrence accrue entre les transporteurs offrira aux expéditeurs et aux passagers un plus large éventail de services et assurera un réseau de transport plus efficace.

Propositions à débattre

Les chapitres suivants décrivent les nouvelles mesures législatives que le gouvernement se propose de prendre pour tenir compte des orientations présentées dans les pages précédentes. Ces propositions touchent à la réglementation économique des transports qui relève de la compétence du gouvernement fédéral, à savoir:

- Les objectifs de la politique des transports
- Les questions de réglementation économique
- Le transport aérien
- Le transport ferroviaire des marchandises
- Le camionnage extra-provincial
- Le transport maritime
- Les pipelines non pétroliers
- La réglementation
- Les méthodes de règlement des différends

Les propositions que le gouvernement privilégie sont d'abord présentées sommairement, puis de façon détaillée avec arguments à l'appui dans chaque section. Le gouvernement a l'intention, au cours de l'été, de débattre de ces propositions avec les Canadiens intéressés et de présenter un projet de loi vers la fin de 1985 pour réformer la réglementation économique des transports au Canada.

Objectifs de la politique des transports

L'énoncé des objectifs de la politique des transports qui figure à l'article 3 de la LNT sera révisé afin de promouvoir activement la concurrence intramodale et intermodale, l'accroissement du rendement de tous les services de transport et la baisse de tous leurs coûts unitaires; la réduction de l'intervention entravante de l'État sur le marché grâce à une diminution de l'importance et de la complexité des règlements imposés aux transporteurs, aux expéditeurs et aux autres usagers; et un mode de réglementation plus ouvert, plus souple et plus facile d'accès pour tous les Canadiens.

Comme dans d'autres pays, la réforme de la réglementation canadienne des transports comprend des mesures tant législatives qu'administratives. Au cours des dernières années, c'est par des mesures administratives que la réforme a été amorcée. La poursuite de cette réforme est toutefois entravée par certaines dispositions légales.

La *Loi nationale sur les transports* de 1967, la principale loi qui a mis en place la politique des transports et les méthodes de réglementation actuelles, renferme un énoncé explicite de la politique des transports. La LNT et les lois connexes propres aux différents modes de transport ont mis l'accent sur la concurrence intermodale, alors qu'il devient maintenant indispensable que la concurrence autant intramodale qu'intermodale s'accentue.

Il n'y a pas de raisons valables pour rejeter le fond de la déclaration d'objectifs de la LNT qui demande "un système économique, efficace et adéquat de transports"... Ce sont les parties suivantes de cette déclaration qui traitent des moyens d'atteindre ces objectifs qu'il faut réviser pour s'ajuster aux réalités d'aujourd'hui.

De plus, le nouvel énoncé favorisera explicitement la concurrence tant intramodale (comme entre les chemins de fer) qu'intermodale (comme entre les chemins de fer et les camions). Il prévoira une intervention minimale de l'État et permettra plus de souplesse. Il reconnaîtra aussi les agglomérations petites ou isolées, où le faible trafic ou les longues distances rendent impossible un milieu concurrentiel.

Enfin, le nouvel énoncé sur les objectifs de la politique des transports fera état du fait que le transport est une industrie de service qui aide les expéditeurs canadiens à faire face à la concurrence du futur.

Questions de réglementation économique

Sous le régime de réglementation actuel, l'État prend une part active à la détermination des genres, des emplacements et des prix des services de transport à offrir. Le gouvernement n'a plus à jouer ce rôle dans les marchés dynamiques et plus développés que l'on retrouve maintenant au Canada.

TESTS ET EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES

La législation révisée renfermera de nouveaux critères réglementaires, plus souples, adaptés à chacun des modes de transport.

Par souci de simplicité et d'égalité, il serait souhaitable d'avoir un seul ensemble de critères réglementaires pour tous les modes de transport et tous les transporteurs. Malheureusement, les modes de transport sont si différents qu'il est très difficile d'appliquer un ensemble de critères à tous les modes sur tous les marchés. Les règles économiques particulières à un mode de transport seront plutôt regroupées et précisées dans les articles de la législation révisée propres à ce mode.

MULTIMODALISME

Les articles 3 et 27 de la LNT seront révisés afin de promouvoir, au besoin, plus de liberté et de souplesse dans les ententes, les fusions et les acquisitions nationales destinées à faciliter le multimodalisme.

Depuis l'adoption de la LNT en 1967, la révolution provoquée par le conteneur a changé la manière dont les expéditeurs envisagent les transports. Les divers modes de transport sont parfois coordonnés, parfois concurrentiels. Le marché desservi par les expéditeurs et les transporteurs s'est développé de façon remarquable.

Pour soutenir la concurrence sur les marchés internationaux, les expéditeurs doivent disposer d'un service complet et rapide de divers modes de transport.

En reconnaissant que les services de cette nature (par exemple un service intégré de transport maritime, ferroviaire, aérien et de camionnage) peuvent être très efficaces, le gouvernement entend encourager la création de services de transport multimodal qui soient en mesure d'offrir un meilleur service aux expéditeurs.

FUSIONS ET ACQUISITIONS

Les restrictions actuelles appliquées aux fusions et aux acquisitions au sein de l'industrie seront en général assouplies de manière à favoriser un milieu moins réglementé où les forces du marché joueront un plus grand rôle. Le gouverneur en conseil, de son propre chef ou sur recommandation du ministre des Transports, sera toutefois investi du pouvoir d'interdire les fusions et acquisitions de contrôle nationales des grandes entreprises de transport réglementées par le gouvernement fédéral et dont l'actif brut est évalué à 20 millions de dollars et plus.

La loi actuelle charge la CCT de certaines fonctions quant aux fusions et acquisitions d'entreprises nationales. À titre d'exemple, l'article 27 de la LNT exige que toute entreprise de transport qui se propose d'acquérir un intérêt dans une autre entreprise de transport en avise la CCT. La CCT détermine alors l'existence d'oppositions, puis enquête sur ces oppositions, souvent en tenant des audiences publiques.

Suite à cette enquête, la CCT peut rejeter la fusion ou l'acquisition. Aucune restriction ne s'applique à une entreprise autre qu'une entreprise de transport désirant acquérir un intérêt dans une ou plusieurs entreprises de transport.

La suppression de toutes les restrictions imposées par la législation des transports pourrait rétablir clairement la primauté des forces du marché et réduire le rôle de l'État dans la réglementation des entreprises de transport. Bon nombre de Canadiens estiment toutefois

que les transports ne sont pas simplement un autre genre d'affaires, mais un service essentiel qui unit le Canada et stimule le marché intérieur. Puisque les transports sous-tendent presque toutes les opérations commerciales, ils sont donc assez importants pour être traités comme un cas spécial.

La nouvelle législation contiendra des dispositions pour investir le gouverneur en conseil du pouvoir discrétionnaire d'interdire dans l'intérêt national les fusions et les acquisitions nationales de grandes entreprises de transport - un pouvoir supérieur à celui que les lois générales prévoient à l'égard d'autres entreprises. Ce pouvoir s'appliquera à l'acquisition d'actifs ou de contrôle d'entreprises de transport réglementées par le gouvernement fédéral et évaluées à 20 millions de dollars et plus, que l'acquisition soit faite par des provinces, des sociétés, des associations ou des particuliers. En limitant l'application de ces dispositions aux entreprises ayant un actif brut de 20 millions de dollars et plus, le gouvernement s'assurera que seules les opérations les plus importantes recevront le plus d'attention. Ces dispositions s'ajouteront à l'application de la législation anti-coalitions.

L'acquisition du contrôle par des intérêts étrangers d'entreprises de transport réglementées par le gouvernement fédéral fera l'objet d'une revue en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. Cette loi assurera que ces entreprises apporteront des bénéfices à l'économie canadienne.

INDEMNISATION POUR LES SERVICES PUBLICS COMMANDÉS

La législation révisée comportera des dispositions sur l'indemnité à accorder pour les services publics commandés, pour pallier aux inconvénients de la loi actuelle.

Sous le régime de réglementation actuel, l'indemnité accordée pour les services publics commandés (services non rentables que les transporteurs fournissent uniquement par ordre du gouvernement) prend dans certains cas la forme d'une subvention directe d'exploitation, mais souvent des formes, telles que celles d'un interfinancement ou d'une subvention fondée sur les prix coûtants majorés.

L'interfinancement est souvent une subvention cachée. Lorsqu'on divise des marchés pour accorder certaines dessertes rentables à un transporteur en dédommagement de dessertes non rentables, il est difficile d'évaluer les coûts ou les bénéfices du transporteur, de l'usager et du gouvernement. Il est certain que ces arrangements relatifs aux dessertes privent l'usager des avantages de la concurrence, et il faut demander des prix plus élevés pour les services rentables afin de financer ceux qui ne le sont pas.

Les subventions fondées sur un prix coûtant majoré, telles celles qui servent à subventionner les services ferroviaires voyageurs, ne sont pas satisfaisantes, car elles ne favorisent pas l'efficacité ou l'innovation. Ce genre de formule n'a jamais incité les transporteurs, dans le passé, à réduire les coûts.

Dans un environnement moins réglementé se caractérisant par une concurrence plus vive et dans lequel on se fie plus aux forces du marché, il faut bien se rendre compte que l'imposition de services publics aux transporteurs constitue clairement des subventions publiques directes. La transparence des dépenses publiques accentuera l'obligation de rendre des comptes et d'utiliser au mieux les ressources. Les transporteurs pourront en grande partie offrir et supprimer des services selon leur jugement commercial. Le gouvernement aura alors à décider s'il demandera des soumissions pour le maintien des services que ces transporteurs jugent non rentables. Les subventions directes devraient être, et seront, des contrats commerciaux ouverts que l'État conclut avec des transporteurs en utilisant les services du marché (par exemple, l'appel d'offres public) pour déterminer la juste valeur marchande des services. Ce principe d'une intervention sélective de l'État limitera nettement l'aide aux cas qui en ont le plus besoin. Cette politique sera réexaminée au bout de quatre ans.

ACTIVITÉS FÉDÉRALES DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS

Les activités fédérales seront rationalisées afin d'alléger le fardeau administratif, optimiser le rendement des deniers publics et promouvoir la concurrence sur les marchés, sous réserve essentiellement de ne pas compromettre la sécurité. Les demandes pour des dépenses en capital seront soigneusement étudiées et les sociétés de

la Couronne devront être dirigées économiquement et efficacement tout en se comportant en "bons citoyens corporatifs".

Le gouvernement est profondément impliqué dans le fonctionnement du réseau de transport tant au niveau des activités du ministère des Transports que de celles des sociétés de la Couronne. La réforme réglementaire des activités dans le domaine des transports et la nécessité de les conduire économiquement et efficacement auront également des répercussions importantes sur les activités fédérales dans ce secteur.

Le Ministère consacrera toutes ses énergies à alléger le fardeau administratif qu'il impose aux transporteurs, tout en ne négligeant pas la sécurité, et s'assurera que les installations actuelles sont utilisées de façon maximale avant d'effectuer des immobilisations. La poursuite sur une base commerciale des activités opérationnelles du Ministère encouragera une plus grande concurrence entre les transporteurs. Par exemple, comme on le relève dans le budget du mois de mai, un nouveau système d'autofinancement pour la gestion des aéroports fédéraux est actuellement à l'étude.

Les sociétés de la Couronne n'auront pas le droit de fixer leurs prix sur une base non commerciale et de s'engager dans des opérations commerciales non rentables. Le gouvernement n'est pas insensible aux critiques à l'effet que des sociétés de la Couronne ont peut-être recours injustement à l'interfinancement dans la poursuite de leurs activités. On tentera, plus particulièrement, de s'assurer que les sociétés de la Couronne oeuvrant dans le transport en tant que corps constitués se conduisent en bons citoyens.

Transport aérien

Le transport a une incidence importante sur la position concurrentielle, au pays et à l'étranger, de nombreux autres secteurs de l'économie canadienne. Nos régions peuplées étant séparées par de vastes distances, il est essentiel que le Canada ait une industrie de transport aérien concurrentielle et efficace qui puisse acheminer personnes et biens en un temps et à un coût raisonnables.

La modification, l'an dernier, de la politique du transport aérien intérieur a réduit la réglementation des compagnies de transport aérien en éliminant la définition du rôle des transporteurs et les restrictions quant aux permis; en assouplissant le processus d'établissement des prix et en simplifiant les modalités administratives de la CCT. La réforme réglementaire est donc amorcée, mais il reste un bon nombre de grandes questions à résoudre et une réforme plus poussée s'impose.

L'industrie du transport aérien intérieur en est rendue à un point où le maintien de la réglementation économique ne servirait surtout qu'à ennuyer les transporteurs aériens, les expéditeurs et le public voyageur. Il faut poursuivre cette réforme en modifiant les fondements législatifs de la réglementation économique. La dernière révision législative remonte à 1967, lors de l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* et de révisions à la Partie II de la *Loi sur l'aéronautique*. Le gouvernement se propose maintenant de réduire la réglementation économique au minimum, en tenant compte des objectifs suivants:

- amélioration ou expansion des services au public voyageur et aux expéditeurs;
- occasions raisonnables pour tous les transporteurs, quelles que soient leur importance et leur spécialité, de se concurrencer sur le marché intérieur;
- élimination des frais inutiles et de la paperasserie pour l'industrie et le gouvernement; et

- promotion d'un régime tarifaire qui offre aux voyageurs et aux expéditeurs un produit concurrentiel.

Simultanément, le gouvernement continue d'assurer la sécurité aérienne. En juin, le Parlement a adopté les modifications proposées à la *Loi sur l'aéronautique* pour donner au Canada sa loi sur la sécurité aérienne la plus progressiste en plus de soixante ans. Ces modifications touchent tout le secteur de l'aviation, des pilotes amateurs aux compagnies aériennes nationales. Cette législation renforce les pouvoirs d'application de la Loi, majore les amendes et protège les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux aux aéroports. Elle élargit la réglementation en matière de sécurité à des domaines tels que la navigabilité des produits aéronautiques, l'emplacement des aéroports et la prestation des services de navigation aérienne, qui jouent un rôle d'une importance croissante dans la sécurité aérienne. Ces modifications sont conformes aux recommandations de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne et prévoient de nouvelles peines et la mise en place d'un nouveau mode administratif d'application de la Loi, au moyen de l'imposition d'amendes.

L'adoption des modifications à la *Loi sur l'aéronautique* place la réglementation de la sécurité sur des assises solides et modernes, en accord avec la détermination du gouvernement que la réforme réglementaire économique ne portera pas atteinte à la sécurité du public.

Les pages qui suivent exposent les principales propositions de réforme économique du mode aérien.

RÈGLEMENTATION DU CONTRÔLE D'ENTRÉE

L'entrée dans toutes les classes de service aérien commercial intérieur sera régie uniquement par la preuve que la compagnie est "prête, apte et disposée" à offrir le service. Pour être agréés, les exploitants devront se conformer aux dispositions du Règlement sur la sécurité du ministère des Transports concernant les certificats d'exploitation et présenter la preuve qu'ils ont contracté une assurance suffisante.

La réglementation économique des opérations des transporteurs aériens commerciaux découle surtout de la Partie II de la *Loi sur l'aéronautique*. La Loi stipule que la CCT ne délivrera pas de permis à moins d'être satisfaite que le service aérien commercial proposé est et sera requis pour la commodité et la nécessité publiques présentes et futures. Aucune interprétation de cette condition ne figure dans la législation en vigueur.

La politique d'entrée actuelle varie considérablement selon le type de service commercial et le lieu géographique. Les conditions d'entrée sont plus souples dans le sud que dans le nord du Canada. Les tests d'entrée vont d'une interprétation relativement restrictive de la commodité et de la nécessité publiques pour les services à taux unitaire dans le Nord à la simple preuve de viabilité financière et à la conformité aux exigences techniques et de sécurité fondamentales pour les services spécialisés.

Selon la nouvelle politique de l'an dernier, la CCT devait exempter les opérations d'affrètement d'avions dans le sud du Canada du test de la commodité et de la nécessité publiques. La CCT a proposé de modifier le Règlement en ce sens et ne semble avoir rejeté aucune demande d'entrée de ce type. Par contre, les nouvelles opérations d'affrètement par hélicoptère sont systématiquement limitées à un rayon géographique à partir de leur base.

Le gouvernement se propose d'éliminer de la Loi le test d'entrée sur le marché basé sur la commodité et la nécessité publiques. Les requérants devront plutôt prouver qu'ils sont "prêts, aptes et disposés" à offrir un service. On ne se fondera plus sur la viabilité économique ou financière, mais bien sur la capacité technique et la sécurité. La principale condition de délivrance des permis sera la possession des certificats d'exploitation du ministère des Transports attestant que le transporteur a le matériel voulu et peut assurer le service en toute sécurité. En outre, le transporteur sera tenu de contracter une assurance de responsabilité civile, dont le montant sera précisé dans les règlements.

L'élimination du test de la commodité et de la nécessité publiques donnera l'occasion d'initiatives à plusieurs secteurs de l'industrie et aux usagers, surtout à ceux des services locaux et régionaux. Les transporteurs qui offrent des affrètements par hélicoptère s'adapteront à l'évolution économique avec la même souplesse que les exploitants d'affrètements par avion. Les transporteurs aériens auront la latitude voulue pour apporter rapidement les changements requis à leurs services et à leurs marchés.

À brève échéance, les possibilités de réduire la réglementation des services aériens internationaux à horaire fixe seront plus limitées, car des accords bilatéraux avec d'autres pays les régissent. Le gouvernement reconnaît toutefois qu'une réglementation réduite des routes internationales est souhaitable et il est intéressé à aborder ce sujet lors de négociations avec d'autres pays (par exemple pendant les négociations en cours avec les États-Unis).

RÉGLEMENTATION DU CONTRÔLE DE SORTIE

Un préavis constituera la seule condition de sortie d'un marché.

Le mandat législatif actuel de la Commission canadienne des transports quant au contrôle de la sortie des marchés est imprécis. La CCT a exercé un certain contrôle, mais elle est limitée par l'article 3 (c) de la *Loi nationale sur les transports* qui exige que les transporteurs soient indemnisés pour les services fournis à titre de service public commandé. Aux termes de la politique de 1984, la CCT devait, sur un préavis de 60 jours, accorder la liberté de sortie d'un marché aux transporteurs qui faisaient face à l'entrée d'un nouveau concurrent. La Commission a publié un avis proposant de modifier le *Règlement sur les transporteurs aériens* pour exiger un préavis de 60 jours et l'approbation écrite du Comité des transports aériens.

Pour que les transporteurs puissent s'adapter à l'évolution de l'économie et de la concurrence, ils doivent pouvoir entrer et sortir des marchés assez librement. S'il y a concurrence, la sortie ne pose normalement pas de problème. Lorsqu'un seul transporteur dessert ou desservirait une route, l'avis d'intention de se retirer constituerait l'occasion pour un autre transporteur de débuter un service. Dans le cas de localités isolées où

le marché est captif, la perte totale de service est peu probable. Tout transporteur agréé pourrait offrir le service de remplacement. L'autorisation légale d'octroi de subventions qui pourraient servir à maintenir un service essentiel non rentable a été incluse dans les récentes modifications à la *Loi sur l'aéronautique*. De telles subventions tendent cependant à ralentir les rajustements, les innovations et le développement d'options plus rentables; on n'y aurait recours, par conséquent, que dans des cas de nécessité sérieuse.

Il est donc proposé qu'un avis minimal soit exigé pour sortir d'un marché, probablement 60 jours au maximum sur les routes desservies par un seul transporteur et 30 jours sur les autres routes.

RÉGLEMENTATION DE LA TARIFICATION ET DES TARIFS DES TRANSPORTEURS AÉRIENS

En règle générale, les tarifs du transport aérien intérieur ne seront pas réglementés. Le nouvel organisme de réglementation sera investi du pouvoir, sur appel aux termes de l'article 23 modifié de la *Loi nationale sur les transports*, d'examiner les majorations et de les rejeter ou les réduire. À des fins d'information du public, les transporteurs seront tenus de mettre leurs tarifs et leurs taux à la disposition du public à leurs bureaux d'affaires. Les transporteurs seront tenus de conserver les registres de ces tarifs et de ces taux pendant au moins trois ans.

La Partie II de la *Loi sur l'aéronautique* autorise la CCT à établir des règlements concernant le trafic, les taux et les tarifs, et à interdire ou suspendre tout tarif ou taux. La CCT a utilisé ce pouvoir pour exiger le dépôt des prix de billet, des taux et des tarifs pour plusieurs types de service et des conditions s'y rattachant. Les aéro-clubs (classe 6), les services spécialisés (classe 7) et les affrètements d'hélicoptères à long terme en ont été exemptés et les exploitants de services aériens contractuels (classe 5) peuvent déposer des doubles de contrat plutôt que le tarif habituel.

La liberté d'entrée et de sortie des marchés intérieurs, avec la concurrence accrue que cela sous-entend, éliminerait la nécessité de maintenir une réglementation tarifaire. L'expérience canadienne récente de la dimi-

nution de la réglementation a démontré que les forces du marché donneront un large éventail de services et de prix raisonnables aux consommateurs. De l'avis général, la baisse des prix ne devrait pas être réglementée, mais d'aucuns soutiennent que le contrôle de la majoration des prix s'impose pour protéger le consommateur. Afin de minimiser les préoccupations au sujet d'augmentations injustifiées des prix, le gouvernement voit l'avantage d'investir l'organisme de réglementation du pouvoir d'examiner, sur réception d'une plainte, les majorations de prix, en particulier pour les routes où un transporteur a le monopole.

Un contrôle réglementaire continuera d'être exercé sur les tarifs internationaux, compte tenu de la nécessité de continuer à réglementer l'entrée sur le marché des services internationaux.

L'intérêt public serait sauvegardé en exigeant que les transporteurs mettent leurs tarifs et leurs taux à la disposition du public à leurs bureaux d'affaires et soient tenus de conserver ces tarifs et ces taux pendant au moins trois ans, compte tenu de la possibilité qu'une plainte soit déposée auprès de l'organisme concernant des augmentations excessives de taux. Ces conditions ne s'appliqueront cependant pas aux contrats d'affrètement de vols nolisés, lesquels seront laissés à la discrétion des parties contractantes.

PROPRIÉTÉ DES AÉRONEFS ET EXIGENCES FINANCIÈRES

Les transporteurs aériens pourront structurer leurs activités de financement et d'acquisitions d'appareils pour répondre aux conditions d'exploitation changeantes. Ils seront tenus de contracter une assurance de responsabilité civile suffisante, dont le montant minimal sera prescrit dans les règlements édictés en vertu de la législation révisée.

La CCT a pour politique d'imposer certaines exigences concernant la propriété d'aéronefs et les méthodes de financement des transporteurs agréés ou en voie de l'être. Chaque transporteur agréé qui exploite un service aérien commercial doit posséder ou louer, selon un contrat de location-acquisition, au moins un appareil dans chaque groupe de masse d'aéronef (établi par voie du *Règlement sur les transporteurs aériens)* dont son permis fait l'objet. Les requérants pour des services aériens commerciaux, nouveaux ou supplémentaires,

ou pour des consolidations, fusions, contrats de location-acquisition, transferts ou changements de contrôle doivent respecter des exigences visant les capitaux propres et les fonds de roulement minimaux.

La Commission visait ainsi à ce que les transporteurs nouvellement venus et ceux qui prenaient de l'essor partent d'une base financière solide en lançant leurs services récemment approuvés. Rien ne prouve cependant que les transporteurs qui satisfont initialement aux conditions continueront d'être aptes à fournir un service aérien stable et fiable à long terme. Aucune exigence financière permanente n'a été imposée.

Les exigences de la CCT à cet égard ont peut-être freiné les innovations et les demandes de permis qui auraient pu procurer des services améliorés aux usagers. De plus, ces exigences quant à la propriété des aéronefs sont inéquitables, car elles placent un fardeau plus lourd sur les petits que sur les gros transporteurs, lesquels ont plus d'appareils d'un groupe de masse donné.

Très peu de transporteurs peuvent se lancer en affaires sans une forme ou une autre de financement par emprunt. Les institutions financières qui les financent se préoccuperont certainement du risque couru par leur investissement autant que la Commission le fait présentement et leurs craintes grandiront à mesure que disparaîtra la protection des routes. Les institutions financières prennent toutefois en considération d'autres facteurs en plus des ratios du passif à l'avoir des actionnaires et au fonds de roulement: les revenus possibles, le caractère du service proposé et l'expérience des dirigeants. Si les bailleurs de fonds sont satisfaits des chances raisonnables de réussite, la bureaucratie gouvernementale ne devrait avoir aucun motif de s'en mêler.

Les exigences financières de la CCT peuvent aussi favoriser des activités non rentables en empêchant un transporteur de lancer un service qui accroîtrait ses profits et ses revenus. Ces exigences ont peut-être fait obstacle à des arrangements novateurs d'acquisition d'aéronefs, à l'expansion des transporteurs et à la concurrence.

On a soutenu qu'il était possible d'accroître la sécurité en exerçant un contrôle sur la situation financière des transporteurs. Le gouvernement est d'avis que le meilleur moyen d'atteindre le haut degré de sécurité

aérienne que les Canadiens désirent, c'est de créer un milieu approprié à la réglementation de la sécurité. C'est justement pour cette raison qu'on a modernisé et rendu plus efficace la *Loi sur l'aéronautique*. Les modifications à cette Loi renforcent les pouvoirs d'application du gouvernement et accordent aux employés du ministère des Transports et à la GRC le pouvoir de retenir les aéronefs qu'on pourrait juger hors d'état de voler, et majorent les amendes. Les exigences financières actuelles de la CCT ont peu contribué à maintenir la sécurité, en partie parce qu'elles ne sont pas permanentes.

Une exigence qui devrait être maintenue pour les transporteurs, dans l'intérêt du public, a trait à l'assurance de responsabilité civile. Cette assurance est essentielle aux fins d'une indemnisation financière adéquate en cas d'accident. Aux termes de la législation révisée, les règlements prescriront les montants minimaux d'assurances. L'assurabilité d'un transporteur sera également un indice de son aptitude passée et présente à fournir un service sûr.

Avec la disparition des tests d'entrée économiques et des exigences financières relatives aux permis, le volume des statistiques financières requises des transporteurs aériens baissera de beaucoup. Le fardeau de ces comptes rendus n'est pas léger, en particulier pour les petits et moyens transporteurs. Le gouvernement s'assurera que seules les statistiques essentielles au maintien de la sécurité et à la planification du réseau de transport aérien civil soient requises.

DÉLIVRANCE DE PERMIS AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS SUR DES ROUTES INTERNATIONALES

Le pouvoir du ministre des Transports de désigner des transporteurs canadiens sur des routes internationales sera reconnu dans la législation.

Le Ministre, plutôt que la CCT, désigne les transporteurs aériens canadiens pour la desserte des routes aériennes internationales négociées dans les accords bilatéraux. La législation en vigueur ne fait pas toutefois précisément mention de l'autorité du Ministre à cet égard.

Le gouvernement propose qu'à la suite de la négotiation d'un accord aérien bilatéral et de la désignation de transporteurs spécifiques par le Ministre, l'organisme de réglementation délivre des permis aux transporteurs aériens désignés. Lorsqu'il y a plus d'une proposition canadienne en lice, le Ministre peut demander à l'organisme de réglementation de choisir le transporteur qui répondra le mieux aux priorités du gouvernement en matière de transport international. Ce processus est actuellement appliqué dans le cas des services locaux et régionaux entre le Canada et les États-Unis.

POUVOIRS DE REPRÉSAILLES CONTRE DES MESURES ÉTRANGÈRES

Le gouvernement du Canada sera investi du pouvoir d'exercer des représailles contre un pays ou un transporteur aérien étranger dont les pratiques commerciales sont inéquitables ou discriminatoires et dans le cas d'agissements portant atteinte à la sécurité de l'aviation civile internationale.

Les pratiques discriminatoires ou déloyales de la part d'un gouvernement ou d'un transporteur aérien étranger peuvent causer un tort considérable aux intérêts des transporteurs, des expéditeurs et des voyageurs canadiens. En outre, de telles pratiques peuvent menacer la sécurité des voyageurs et transporteurs canadiens. De nombreux accords bilatéraux prévoient des mécanismes de règlement des litiges par l'entremise de consultations diplomatiques et réglementaires et de l'arbitrage. Toutefois, la mise en place d'une autorité législative couvrant l'ensemble des mesures de représailles que le gouvernement canadien pourrait désirer prendre rendrait ces mécanismes plus efficaces et encouragerait un règlement rapide des différends. Ces pouvoirs permettraient au gouvernement de passer à l'action dans des situations d'urgence et dans celles où il y va de l'intérêt national.

Dans l'éventualité de telles pratiques de la part d'un gouvernement étranger ou de(s) transporteur(s) dudit pays, le gouvernement fédéral devrait, en certaines circonstances, pouvoir user de représailles contre le(s) transporteur(s) dudit pays. Ces mesures de représailles ne seraient entreprises que sur l'approbation du gouverneur en conseil sur recommendation conjointe du ministre des Transports et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Transport ferroviaire des marchandises

La *Loi nationale sur les transports* de 1967 représentait à l'époque une étape vers la réforme réglementaire de l'industrie du chemin de fer au Canada; le gouvernement propose aujourd'hui une réforme en profondeur du régime de réglementation actuel dans le secteur du transport ferroviaire au Canada, dans l'intérêt des expéditeurs autant que des transporteurs.

Non seulement les propositions visent-elles à harmoniser la réglementation entre le Canada et les États-Unis, mais elles visent également à permettre à l'industrie du transport ferroviaire de répondre aux besoins changeants des expéditeurs.

CONTRATS CONFIDENTIELS ET TARIFICATION COLLECTIVE

L'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui prévoit l'échange de renseignements et des tarifs communs, et l'article 32(2) de la *Loi nationale sur les transports*, qui traite de taxes convenues, seront abrogés. Les sociétés ferroviaires seront autorisées à passer des contrats confidentiels avec les expéditeurs pour le transport par chemin de fer du trafic intérieur, transfrontalier, et outre-mer (importations-exportations), à l'exception du transport du grain, qui est régi par une législation particulière. Des rabais seront autorisés, mais aucun appel ne pourra être interjeté en vertu des contrats confidentiels en question.

La *Staggers Rail Act* adoptée aux États-Unis en 1980 a déréglementé radicalement les chemins de fer américains. Tout indique que leur situation financière s'est beaucoup améliorée depuis 1980, et que la concurrence s'est fortement accrue. En outre, les expéditeurs bénéficient maintenant d'un plus large éventail de services. Les chemins de fer américains, plus concurren-

tiels et qui évoluent dans un cadre réglementaire moins rigide, ont pu capturer une partie significative du trafic transfrontalier aux dépens des chemins de fer canadiens.

Vers la fin de 1984, le gouvernement a demandé à la CCT de tenir des audiences concernant les effets de la déréglementation américaine des chemins de fer sur le trafic transfrontalier des chemins de fer canadiens. Dans son rapport subséquent, cet organisme a recommandé l'adjudication de contrats confidentiels pour ce trafic ferroviaire. Par la suite, le ministre des Transports lui a demandé de tenir d'autres audiences sur les transports ferroviaires intérieurs. La question des contrats confidentiels a été examinée à fond dans ce contexte et la recommandation de la CCT les a de nouveau favorisés.

Le gouvernement a décidé d'accepter la recommandation de la CCT en faveur des contrats confidentiels. En vertu du système de contrats confidentiels proposé, les expéditeurs seront en mesure de négocier un prix et un éventail de services avec un chemin de fer donné. Les rabais seront permis, les chemins de fer concurrentiels n'auront pas accès aux contrats et il n'y aura pas d'appel possible auprès de l'organisme de réglementation.

Les expéditeurs qui, à cause de leurs envois restreints, de l'éloignement du lieu où ils sont établis ou encore par choix personnel, ne souhaiteront pas être assujettis à des tarifs établis par contrat pourront continuer à expédier leurs marchandises en vertu des tarifs affichés. Les derniers contineront de pouvoir faire l'objet d'appels. Les sociétés ferroviaires n'auront cependant plus le droit de se livrer à la pratique de la tarification collective par le truchement d'échanges d'information et de l'établissement de tarifs communs.

Le gouvernement fait remarquer que la CCT dans son récent rapport favorisait le maintien de l'article 279 de la *Loi sur les chemins de fer* tout en reconnaissant qu'il existait du mécontentement à l'endroit de cette prescription et des demandes de plus en plus pressantes en faveur de changements. En fin de compte, le gouvernement désire promouvoir une concurrence accrue et favorise, par conséquent, l'élimination des dispositions relatives à la tarification collective.

Cette combinaison de contrats confidentiels et de tarifs affichés accroîtra la concurrence entre les chemins de fer et assurera aux expéditeurs un plus large éventail de services.

REGISTRES TARIFAIRES

Tous les contrats confidentiels et les tarifs publiés applicables aux expéditions admissibles à une subvention en vertu de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* (LTTMPM) ou de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique* (LSTMRA) seront déposés auprès de l'organisme de réglementation. La société ferroviaire concernée gardera les autres tarifs dans ses bureaux aux fins d'inspection par le public; cette exigence sera revue au bout de quatre ans.

Un des objectifs de la réforme de la réglementation économique est d'alléger le fardeau administratif imposé par la réglementation tant au public qu'au gouvernement. Cependant, pour être efficace, l'administration des programmes de subventions en vertu de la LTTMPM et de la LSTMRA requiert le dépôt des tarifs correspondants. De plus, comme le gouvernement propose de réexaminer la réglementation ferroviaire dans quatre ans, il faut mettre sur pied une banque de données appropriée. L'assouplissement susmentionné des exigences relatives au dépôt des tarifs semble donc justifié jusqu'à cet examen. Au cours de la revue, une attention spéciale sera accordée à la nécessité de déposer les tarifs auprès de l'organisme de réglementation, en visant à réduire le fardeau administratif tout en conservant assez de renseignements sur les tarifs pour les appels interjetés auprès de l'organisme de réglementation.

OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS PUBLICS

Les obligations des transporteurs publics seront maintenues dans leur totalité pour tous les expéditeurs; toutefois, les expéditeurs liés par des contrats confidentiels pourront, en vertu d'un accord entre les parties, modifier l'obligation énoncée à l'article 262 de la *Loi sur les chemins de fer*.

Il est possible que les expéditeurs qui passeront des contrats confidentiels soient en mesure de réaliser des économies grâce à la possibilité pour eux de ne conclure ces accords que pour les obligations de transporteurs publics jugées nécessaires, plutôt que pour des obligations fondamentales applicables à tous les expéditeurs. Les expéditeurs auxquels les contrats confidentiels ne conviendront pas continueront de compter sur les obligations des transporteurs publics.

PROTECTION DES EXPÉDITEURS CAPTIFS

L'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer*, qui prévoit la détermination de taux maximaux pour les expéditeurs captifs, s'est avéré inopérant et sera abrogé; les expéditeurs n'ayant à leur disposition qu'une seule ligne de chemin de fer bénéficieront d'un accès aux lignes d'autres transporteurs concurrentiels.

L'article 278 de la *Loi sur les chemins de fer* constitue le seul contrôle législatif des taux maximaux de chemin de fer. Aux termes de cette disposition, "un expéditeur de marchandises pour lesquelles il n'existe pas d'autre service efficace et concurrentiel de transport en commun assuré autrement que par un transporteur par chemin de fer" et qui n'est pas satisfait du taux négocié par un chemin de fer "peut demander à la Commission de déterminer quelles seraient les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport de ces marchandises". Le "taux fixé", ou le "taux clé maximal", représente le coût variable du transport, basé sur une charge de voiture de 30,000 lb, plus 150 % du coût variable. L'expéditeur, ayant été informé des limites probables, peut demander à la CCT de fixer un taux à l'intérieur de ces limites. Il est ensuite obligé d'accepter ce taux et de faire transporter la totalité de ses marchandises par rail pendant au moins un an (et aussi longtemps que le taux fixé restera en vigueur), sauf pour les expéditions de nature expérimentale transportées par d'autres modes.

Bien que de nombreux cas référés à la CCT l'aient été en vertu de l'article 278, un seul cependant a suivi toutes les étapes édictées par la législation. L'article 278 semble présenter trois difficultés: l'exigence selon laquelle un expéditeur est "captif" d'un chemin de fer, la charge de voiture de 30,000 lb et l'ajout de 150 % sur le coût variable. Par conséquent, cette disposition sera abrogée en faveur d'un ensemble de dispositions d'appel, qui regrouperont dans la LNT modifiée la médiation et l'arbitrage des propositions finales, ainsi qu'un mécanisme d'appel plus maniable, juste et efficace.

Les expéditeurs captifs, en dépit de la disponibilité de processus d'appel supplémentaire, pourraient tout de même être désavantagés dans un milieu ferroviaire essentiellement contrôlé par deux chemins de fer. Puisque le gouvernement veut encourager la concurrence dans tous les secteurs du réseau de transport, il propose de permettre aux expéditeurs captifs d'une ligne de chemin de

fer d'avoir un accès aux lignes des transporteurs ferroviaires concurrentiels. Pour ce faire, il ajoutera dans la Loi une disposition portant sur l'établissement d'un taux pour une voie commune, à partir du point de départ jusqu'au point d'arrivée des marchandises.

DROITS DE PASSAGE ET USAGE COMMUN DES VOIES FERRÉES

Dans les cas où l'intérêt public ou la rentabilité et l'efficacité du réseau ferroviaire justifient que l'on impose aux chemins de fer l'usage commun des voies ferrées ou le partage des droits de passage, le gouverneur en conseil sera investi du pouvoir a) d'exiger la collaboration des chemins de fer, et b) de permettre à l'organisme de réglementation de déterminer la compensation financière appropriée pour l'utilisation du droit de passage.

Dans le cadre de la réforme actuelle, le gouvernement propose de tenir compte de ce qui sera avantageux pour le Canada dans l'avenir. À titre d'exemple, il se peut fort bien que l'efficacité et la rentabilité du réseau de transport justifient diverses formes de rationalisation des services, telle que la possibilité pour les chemins de fer de se partager la voie ferrée dans le corridor Fraser-Thompson en Colombie-Britannique. C'est pourquoi une disposition sera ajoutée à la nouvelle législation (accompagnant l'article 134 de la *Loi sur les chemins de fer* portant sur les initiatives des chemins de fer), pour permettre au gouverneur en conseil d'intervenir dans les cas spéciaux où cela est justifié dans l'intérêt national.

Ce pouvoir ne serait utilisé que dans des circonstances exceptionnelles où des gains d'efficacité et des réductions de coûts significatifs sont manifestes. L'objectif serait de garder des coûts de transports pour les usagers à un niveau aussi bas que possible, protégeant ainsi leur compétitivité sur les marchés.

RÉGLEMENTATION DES TARIFS MINIMAUX

L'article 276 de la *Loi sur les chemins de fer* exige que les tarifs d'un chemin de fer soient compensatoires. Il sera assujetti à une disposition de temporisation en vertu de laquelle il sera abrogé dans cinq ans. Au cours de cette période, les chemins de fer pourront présenter une demande à l'organisme de régle-

mentation pour être autorisés, dans certaines limites, à instaurer des tarifs non compensatoires, en vue de développer leur marché. On pourra recourir à la législation anti-coalitions contre l'établissement de prix déloyaux.

Le gouvernement se rend compte qu'une tarification non compensatoire n'est pas souhaitable sur de longues périodes lorsqu'elle est utilisée à des fins non concurrentielles. Toutefois, nous estimons qu'au sein d'un environnement moins réglementé les chemins de fer devraient avoir plus de latitute pour ajuster leurs prix en fonction des pressions exercées par la concurrence. Une utilisation limitée de tarifs non compensatoires sera donc permise pour une période de transition de cinq ans, à la fin de laquelle il n'y aura d'autre restriction que celle de la législation anti-coalitions.

ABANDON D'EMBRANCHEMENTS(4)

Le gouvernement propose d'adopter une approche globale de l'abandon d'embranchements, pour faciliter l'élaboration de solutions de rechange innovatrices qui amélioreront les services de transport dans les régions desservies par les embranchements et permettront leur utilisation continue dans la mesure du possible. Il maintiendra une protection supplémentaire dans le cas des embranchements "tributaires du transport du grain"; avant de mettre en oeuvre le processus d'abandon, il devra faire modifier le décret du conseil qui protège la majorité d'entre eux. Lorsque les circonstances le justifient, les lignes autres que les embranchements pourraient être abandonnées.

Un embranchement, quelle que soit sa catégorie, ne peut être abandonné qu'à la suite d'une demande acceptée d'abandon en vertu de l'article 256 de la *Loi sur les chemins de fer*. Le chemin de fer est admissible à une subvention des pertes à 100 % dans les 90 jours à partir de la date de sa demande. La législation actuelle ne fournit pas au chemin de fer subventionné un motif pour réduire ses frais, essayer d'augmenter ses recettes ou engager des dépenses de capital dans cet embranchement.

---

(4) Les recommandations de la CCT sur l'abandon des embranchements seront considérées dans la formulation d'une nouvelle législation.

La CCT peut décider de l'abandon d'un embranchement à une date précise, ou de son maintien. Si elle opte pour cette dernière possibilité, elle doit réexaminer la situation dans les cinq années suivantes, et tous les cinq ans par la suite, jusqu'à ce qu'elle décide que la ligne en question doit être abandonnée ou qu'elle n'est désormais plus rentable. Cette méthode pose des problèmes parce que (1) la CCT ne peut autoriser un abandon conditionnel (par exemple l'abandon serait sujet à la construction ou à l'amélioration d'une route), et que (2) la période de maintien de cinq ans ne donne pas aux chemins de fer ou aux expéditeurs assez de temps pour prendre des décisions en matière d'investissements, s'ils le désirent.

Le gouvernement n'a actuellement aucun contrôle législatif sur l'aliénation d'un endroit de passage abandonné. Il n'existe aucune disposition permettant à un tiers d'acquérir le terrain et l'infrastructure ferroviaire et d'en faire une entreprise ferroviaire rentable. Cette absence d'incitation ne favorise pas le maintien du service ferroviaire par d'autres intéressés, bien que le transport ferroviaire sur courtes distances suscite de plus en plus d'intérêt.

Selon la législation modifiée, le chemin de fer devra donner publiquement avis de son intention d'abandonner les embranchements non protégés, au moins 120 jours avant de présenter une telle demande. Il ne sera pas tenu d'en prouver le déficit. Quant aux embranchements protégés (dont la grande majorité sont "tributaires du transport du grain"), il faudra tout d'abord que le ministre des Transports soit convaincu de la nécessité de recommander une modification au décret du conseil qui protège un embranchement donné.

Un intéressé peut, dans les 90 jours, communiquer avec le chemin de fer et conclure un accord pour acquérir un embranchement. En cas de différend, l'organisme de réglementation déterminera le montant approprié.

Si les parties en arrivent à un accord durant cette période de 90 jours, l'acheteur présentera une demande à l'organisme pour exploiter un chemin de fer sur courtes distances. Si aucun avis d'opposition n'est présenté dans les 30 jours, l'organisme approuvera automatiquement la demande. Dans le cas d'une nouvelle ligne sous contrôle fédéral, le requérant devra prouver qu'il est "prêt, apte et disposé" à offrir le service, tandis que dans le cas d'une ligne qui sera régie par une province, la nouvelle législation permettra une transition en douceur d'une juridiction à l'autre.

Si aucun exploitant désireux d'assurer un service sur courtes distances ne présente une demande d'acquisition de la ligne, le chemin de fer, après avoir communiqué un avis indiquant son intention d'abandonner cette dernière, présentera une demande d'abandon. Si aucun avis d'opposition n'est reçu dans les 30 jours, l'organisme de réglementation promulguera immédiatement une ordonnance d'abandon. Advenant le cas où un tel avis lui est présenté, une audience aura lieu au sujet de l'abandon envisagé, après quoi le Ministre pourra étudier l'opportunité de verser une subvention au chemin de fer ou à toute autre partie pour lui permettre d'exploiter l'embranchement maintenu en service. L'affaire en cause devra toutefois être assez importante pour inciter le gouvernement à prendre ces mesures.

La prévision de délais éliminerait en soi une grande faiblesse du système actuel, à savoir la possibilité d'attendre plusieurs années avant qu'une audience ne soit tenue. En outre, le gouvernement pourrait rédiger un projet de loi visant à permettre à un chemin de fer de céder des biens en tout temps à une entreprise intéressée. Ces biens pourraient être encore utiles au chemin de fer en question, mais offrir plus de possibilités à l'acheteur éventuel. Les deux parties négocieraient un accord de mainmise, qui comprendrait toutes les modalités d'exploitation nécessaires et toutes les dispositions indispensables sur le partage des recettes.

Dans certains cas, le total des frais à engager pourrait être réduit au moyen d'un échange de titres de propriété d'embranchements entre les chemins de fer, peut-être après la construction d'une voie de raccordement ou au moyen d'un échange de droits de passage. L'article 255 de la *Loi sur les chemins de fer* ne donne à la CCT que le pouvoir de recommander ces changements aux chemins de fer. Lorsqu'un chemin de fer a indiqué son désir d'abandonner une ligne, le Ministre devrait avoir le pouvoir de faire exécuter de telles recommandations.

Camionnage extra-provincial

L'industrie du camionnage extra-provincial est devenu un lien important entre les expéditeurs et leurs marchés. Toutefois, parce que la législation et la réglementation n'ont pas emboîté le pas au développement économique canadien, les ministres fédéraux et provinciaux des Transports collaborent étroitement pour élaborer la réforme réglementaire de l'industrie du camionnage, tout particulièrement pour normaliser les différentes réglementations provinciales au Canada et faciliter les exigences d'entrée et de sortie du marché. Ces réformes visent à permettre à l'industrie d'offrir un service plus économique et plus souple aux expéditeurs, et de réduire le fardeau administratif de la réglementation.

En vertu de la Constitution, il y a partage de compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet du camionnage; le gouvernement a toutefois délégué de ses attributions en matière de réglementation économique aux provinces depuis l'adoption de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur* (LTVM) en 1954.

Le gouvernement propose de réviser la LTVM pour tenir compte des dispositions de l'accord conclu par les ministres fédéraux des Transports et leurs homologues provinciaux le 27 février 1985. Le gouvernement modifiera également les critères d'entrée et de tarifs dans la LNT actuelle.

Des progrès majeurs ont été accomplis dans la réforme de la réglementation économique. Le 27 février 1985, le Conseil fédéral-provincial des ministres des Transports a convenu d'un certain nombre de mesures précises visant à instaurer la première phase de la réforme réglementaire du camionnage extra-provincial. Ces mesures comprennent le déplacement du fardeau de la preuve en matière d'admission dans cette industrie, pour qu'il incombe à l'opposant plutôt qu'au demandeur; l'élimination de l'approbation des tarifs; l'établissement d'une liste de marchandises et de services soustraits au

contrôle de l'accès au marché du camionnage; et la simplification des permis d'exploitation et des catégories de permis, et du processus de demande de permis. La LTVM sera modifiée pour tenir compte de ces réformes.

Les ministres fédéraux et provinciaux des Transports ont aussi convenu d'une seconde étape de cette réforme qui consistera à évaluer les effets socio-économiques de la suppression du critère de commodité et nécessité publiques et de son remplacement par le critère d'aptitude et l'élimination du dépôt des tarifs.

La Partie III de la LNT est le texte législatif avec lequel le gouvernement pourrait remplir son obligation envers les usagers et les exploitants de l'industrie du camionnage extra-provincial. Si elle était maintenue sous sa forme actuelle, cette disposition resterait désuète dans le domaine du camionnage et ne permettrait pas au gouvernement de faire preuve d'initiative en matière de réforme réglementaire.

Le gouvernement propose de remplacer le critère d'entrée sur le marché du transport routier, soit le critère de commodité et nécessité publiques indiqué dans la Partie III de la LNT, par un critère selon lequel le demandeur doit être "prêt, apte et disposé" à offrir le service concerné. Il supprimera le contrôle des tarifs.

Le gouvernement est conscient du besoin d'une industrie canadienne du camionnage rigoureuse et il entend collaborer à son maintien avec les provinces.

Étant donné l'importance de maintenir la sécurité pour assurer la prospérité de l'industrie, nous aurons des consultations avec les provinces pour discuter de la collaboration des deux paliers de gouvernement à l'élaboration d'un programme de sécurité approprié, uniforme sur le plan national.

Transport maritime

Plusieurs lois régissent le transport maritime: la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, la *Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures* et la *Loi nationale sur les transports*. Les principaux projets législatifs présentés dans les prochaines sections se fondent sur les objectifs suivants:

- maintien de la position concurrentielle des expéditeurs, transporteurs et réseaux de transport du Canada (tant à l'intérieur du pays que dans les ports);
- harmonisation de la législation relative au transport avec d'autres législations;
- protection des intérêts canadiens contre des pratiques étrangères déloyales; et
- élimination ou diminution de tous les frais de réglementation inutiles.

LOI DÉROGATOIRE SUR LES CONFÉRENCES MARITIMES (LDCM)

Le gouvernement propose de réviser la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes*. L'adjudication de contrats de clientèle pourra se poursuivre, mais on autorisera l'adjudication de contrats de service négociés confidentiellement. Les conférences maritimes seront autorisées à offrir des taux multimodaux, mais il faudra appliquer des garanties contre les collusions en matière de tarification et encourager les activités des transporteurs hors conférence.

Les conférences internationales jouent un rôle important au chapitre du transport des marchandises entre le Canada et l'étranger. Elles sont des organisations regroupant des transporteurs océaniques qui souscrivent à un même code de conduite régissant, entre autres, les taux et les niveaux de service, en contrepartie d'ententes sur la prestation de services réguliers. L'une des principales caractéristiques des activités des

conférences maritimes est le contrôle de la concurrence des prix du fait que les lignes maritimes membres sont obligées de respecter un tarif commun. Afin de restreindre la concurrence interne, les conférences maritimes limitent habituellement le nombre de voyages que peut faire chacun des membres, la quantité de marchandises qu'il peut transporter ainsi que le nombre de ports qu'il dessert. Dans certains cas, la mise en commun des recettes des membres est également une pratique à laquelle on a recours.

La LDCM présentement en vigueur n'exige pas d'un expéditeur de conclure un marché de clientèle à 100 % avec un transporteur membre d'une conférence. Dans la pratique, toutefois, les conférences insistent généralement sur la signature d'un tel marché en retour de certaines considérations, y compris des escomptes sur la quantité de marchandises expédiées. En revanche, un expéditeur peut délaisser les marchés de clientèle et recourir aux services plus avantageux d'un autre transporteur, que ce dernier soit membre ou non d'une conférence maritime.

La LDCM protège aussi les conférences de toute poursuite en matière de coalitions, offre au Canada un contrôle limité sur les activités des conférences et accorde au Conseil des expéditeurs canadiens le droit de limiter les pouvoirs des conférences. Sur demande, ces dernières doivent rencontrer un groupe d'expéditeurs désignés. La législation actuellement en vigueur a été prorogée jusqu'en mars 1986.

Le gouvernement admet qu'il n'est pas possible de supprimer le système des conférences. Il faut plutôt trouver la meilleure façon de réglementer les opérations des conférences afin d'en tirer le meilleur parti pour les expéditeurs.

La récente réforme législative américaine a contribué de façon importante à l'amélioration du traitement accordé aux conférences maritimes aux États-Unis. Les marchés confidentiels sont maintenant permis et des mesures de protection ont été prises afin d'éviter que les transporteurs océaniques ne fassent front commun lors des négociations avec les transporteurs terrestres. Les membres des conférences maritimes ont été autorisés à fixer leurs propres taux sans préjudice à leur adhésion à la conférence. Les associations d'expéditeurs peuvent

maintenant négocier des ententes avec les transporteurs internationaux. La législation permet aux conférences maritimes de mieux répondre aux besoins de leur clientèle et réduit au minimum l'intervention gouvernementale et la réglementation des coûts.

Le gouvernement propose l'établissement d'un système plus souple au Canada. Les expéditeurs qui le désirent pourront se prévaloir du régime actuel de tarification et de contrats de clientèle. Toutefois les dispositions de la Loi interdiront aux transporteurs membres des conférences d'exiger des expéditeurs de transporter de leurs marchandises en vertu de contrats de clientèle. Les autres expéditeurs pourront négocier des marchés confidentiels de services avec les membres d'une conférence maritime à titre individuel. Ces marchés confidentiels comporteront des tarifs bien précis qui pourraient être cependant différents des tarifs des conférences, des niveaux de services, du niveau de clientèle, si tel est le cas, et de toute question connexe.

Les marchés confidentiels seront consignés aux dossiers afin de constituer une banque de renseignements permettant d'évaluer l'efficacité des modifications proposées. Cette exigence sera réévaluée après quatre ans, dans le contexte de la réforme réglementaire.

La législation offrira la possibilité aux membres des conférences d'agir indépendemment relativement à la fixation des taux et des niveaux de service. Cette disposition permettra une concurrence accrue au sein du système des conférences. La législation interdira clairement toute conduite déloyale.

La législation prévoira également des dispositions précises quant à l'établissement de taux de transports multimodal (transport maritime et terrestre). Seuls les membres des conférences à titre individuel seront autorisés à négocier des ententes avec les transporteurs autres que maritimes agissant également à leur propre compte.

LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

La *Loi sur la marine marchande du Canada* sera révisée de façon à confier le cabotage en exclusivité aux navires canadiens, à étendre la limite des eaux territoriales à 200 milles marins ou aux limites du

plateau continental, selon la plus grande distance, à élargir sa portée de façon à englober toutes les activités commerciales maritimes à l'exception de la pêche, et à maintenir le système d'exemption en prévoyant des dispositions particulières concernant les exemptions conditionnelles.

La seule forme de réglementation économique du cabotage au Canada est fondée sur l'immatriculation des navires. Bien que le cabotage soit réservé actuellement aux navires immatriculés dans des pays membres du Commonwealth, le cabotage sur les Grands Lacs est réservé uniquement aux navires canadiens. En outre, un système d'exemption autorise l'utilisation d'un navire étranger lorsqu'aucun navire canadien n'est disponible. La Loi est obscure quant à son application relative aux croisières (c.-à-d. le transport de marchandises et de passagers qui partent d'un endroit du Canada pour y revenir plus tard) et elle omet de traiter d'autres activités maritimes comme l'exploration et l'extraction offshore ainsi que le dragage et les travaux de sismologie. Les dispositions s'appliquent uniquement aux eaux territoriales (12 milles marins) et aux eaux continentales canadiennes. Il existe un certain nombre de questions à résoudre pour harmoniser la Loi avec d'autres législations, comme l'application de la *Loi sur la compétence extra-côtière du Canada pour les douanes et l'accise* qui peut soumettre à des droits de douane les navires affectés à l'exploration et à l'exploitation du sous-sol marin.

L'extension de la portée de la *Loi sur la marine marchande du Canada* à 200 milles marins ou aux limites du plateau continental et, à l'exception de la pêche, à toutes les activités commerciales en eaux canadiennes constituerait une étape logique en vue d'harmoniser la législation du transport avec d'autres législations adoptées au Canada.

Il est nécessaire de maintenir un système d'exemption dans des circonstances où les navires canadiens ne suffisent pas à répondre aux demandes de cabotage et de transport en haute mer. Par conséquent, les navires battant pavillon étranger continueront d'être autorisés à répondre à des besoins temporaires au Canada.

LÉGISLATION DANS LA RÉGION DES GRANDS LACS

Le gouvernement propose d'abroger la *Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures* et les dispositions de la *Loi nationale sur les transports* concernant la région des Grands Lacs.

La *Loi relative aux taux de fret sur les eaux intérieures*, dont l'application relève du ministre de l'Agriculture, autorise la Commission canadienne des grains à prescrire les niveaux maximaux du grain transporté depuis Thunder Bay jusqu'à un autre port ou lieu du Canada ou des États-Unis. Bien que la Commission canadienne des grains ait le pouvoir de réduire les tarifs, il est impossible de récupérer tout montant en sus des tarifs maximaux que les transporteurs pourraient avoir encaissé.

À l'exception du grain, aucune autre denrée en vrac n'est assujettie à ce genre de réglementation sur les Grands Lacs. Il existe suffisamment de concurrence entre les transporteurs qui louent leurs services à un client quasi unique, la Commission canadienne du blé. La Commission n'a pas eu encore de raison pour fixer de taux maximaux. Ces facteurs l'emportent sur tout argument voulant que la Loi soit maintenue en vigueur parce qu'elle empêche les transporteurs de commettre des abus.

La *Loi nationale sur les transports* régit l'entrée sur le marché, la capacité et les tarifs de transport de passagers et de marchandises générales entre l'Île d'Orléans et Thunder Bay. Il n'existe actuellement qu'un seul service exploité entre Thunder Bay et Windsor qui soit régi par la *Loi nationale sur les transports*. La nature compétitive du transport dans cette région ne justifie pas le maintien de la Loi et du contrôle réglementaire.

TRANSPORT MARITIME DU FRET DANS LE NORD(5)

Le transport dans le Nord pose de graves difficultés puisque l'on se doit d'assurer l'acheminement des marchandises pendant une très brève période, ce qui entraîne un coût unitaire très élevé. La concurrence intramodale est limitée par le contrôle qu'exerce la Société des transports du Nord Limitée sur 80 % du tonnage régi par la *Loi nationale sur les transports*.

En reconnaissant les besoins spéciaux de transport dans le Nord, le gouvernement préfère conserver la réglementation du ravitaillement des collectivités, tout en apportant des modifications à la *Loi nationale sur les transports* en vue de simplifier le processus de réglementation de l'accès au marché, de la délivrance des permis et de la tarification.

Le gouvernement propose de délivrer des permis de ravitaillement des collectivités du Nord, fondés sur le tonnage total des navires et la portée géographique des services.

Aux termes de la définition de "navire" à l'article 2, la *Loi nationale sur les transports* s'applique aux navires qui excèdent 500 tonneaux de jauge brute et qui servent à la navigation sur d'autres eaux que celles du Mackenzie, où la loi s'applique aux navires de 10 tonneaux de jauge brute ou plus . En outre, la disposition qui réserve la délivrance de permis à des navires britanniques est en contradiction avec les modifications réservant le cabotage au Canada aux navires immatriculés uniquement au Canada. L'adoption de la nouvelle loi permettra l'utilisation de navires immatriculés au Canada seulement, assujettissant ainsi le transport maritime dans le Nord à la même réglementation fondamentale qui régit les autres régions du pays.

---

(5) La CCT présentera en août un rapport sur la réglementation du transport maritime sur le fleuve Mackenzie. Ses recommandations seront prises en considération dans la formulation des propositions législatives.

Les conditions actuelles de délivrance des permis comportent la capacité de tout navire dont le permis est délivré au nom du propriétaire. Cette exigence touche le transfert, provisoire ou permanent, de navires autorisés entre les exploitants existants, ainsi que la vente d'un navire d'un exploitant autorisé à un nouvel exploitant, étant donné que ce genre de transaction doit être approuvé par la CCT. La proposition de délivrer un permis tenant compte de la capacité totale d'une flotte plutôt que de chaque navire individuellement assurera plus de flexibilité aux exploitants, qui pourront utiliser les navires les plus appropriés et s'échanger des navires entre eux. Au moment d'acheter des navires existants, les nouveaux exploitants ne seront soumis qu'à un examen du critère d'aptitude ("prêts, aptes et disposés").

Les modalités de délivrance des permis préciseront les régions géographiques où devra être assuré le service de ravitaillement des collectivités et veilleront à ce que les collectivités permanentes puissent bénéficier d'un service fiable pour l'avenir.

Le gouvernement propose d'autoriser dand le Nord la délivrance de permis d'une durée indéfinie ainsi que des permis de durée limitée, le cas échéant, y compris les permis d'opérations d'affrètement.

La Commission canadienne des transports ne peut délivrer des permis d'exploitation valables que pour une seule année et les demandes pour toute autre durée doivent être approuvées par le gouverneur en conseil. Cette mesure pose des difficultés opérationnelles et crée un climat d'incertitude pour un transporteur désirant garantir l'utilisation continue de son équipement. La longueur du processus et la précarité concernant les demandes présentées à la CCT et l'obtention de l'approbation du gouverneur en conseil ont découragé les demandes de permis. La protection du public sera assurée en accordant à l'organisme de réglementation l'autorité d'annuler ou de suspendre les permis de ceux qui n'en respecteraient pas les conditions.

Les transporteurs dans les régions du Nord devront déposer une liste de tarifs de fret fondés uniquement sur la distance et le poids. Les structures de tarification tiendront également compte des particularités géographiques et maritimes de régions précises du système réglementé. Les tarifs seront rendus publics, mais sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation de l'organisme de réglementation. Celui-ci pourrait supprimer les tarifs si les utilisateurs fournissaient la preuve qu'ils sont discriminatoires ou excessifs, en ayant recours aux mécanismes de règlement des différends exposés plus loin dans ce document.

La *Loi nationale sur les transports* avait comme objectif premier de réglementer les activités des transporteurs maritimes faisant concurrence aux chemins de fer dans la région des Grands Lacs. Elle s'est par la suite appliquée au transport maritime du fret dans le Nord. Les principes de réglementation des tarifs comportent plusieurs classifications de tarifs de marchandises basées sur le système des tarifs des chemins de fer en vigueur avant 1967. Non seulement cette structure de tarification ne tient-elle pas compte du caractère des coûts et des conditions particulières du transport maritime dans le Nord, mais elle est également dépassée à l'égard des modifications qui ont été apportées à la LNT en 1967. Les modifications proposées s'attaquent aux difficultés que pose la modernisation de la réglementation des tarifs de transport dans le Nord. Le système sera plus facile à administrer, offrira plus de possibilités d'ajustement aux conditions de transport affectant les usagers et les transporteurs, et nécessitera une intervention moindre du gouvernement.

Le gouvernement propose d'exclure de la réglementation tous les services d'affrètement ou services irréguliers assurés pour le soutien de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles dans le Nord.

La proposition confirmera la position de ces services fonctionnant déjà dans un cadre non réglementé de tarifs et de droits de transport. Les mesures de sécurité applicables en vertu de *la Loi sur la marine marchande du Canada* continueront de s'appliquer.

Pipelines non pétroliers

Le gouvernement propose de faciliter considérablement le processus de réglementation de la délivrance de permis pour la construction de pipelines non pétroliers. Les sociétés qui désireront faire leur entrée sur ce marché devront prouver qu'elles sont "prêtes, aptes et disposées" à offrir le service en cause, mais les tarifs ne seront pas réglementés. Le ministre des Transports assurera la responsabilité de la réglementation des exigences sécuritaires de ces pipelines.

Les pipelines non pétroliers qui traversent les frontières provinciales, territoriales ou internationales sont actuellement régis par la CCT.

La CCT est autorisée: (1) à délivrer des certificats de commodité et de nécessité publiques; (2) à exercer un contrôle sur le dépôt, le remplacement ou la prescription de tarifs; (3) à recevoir les demandes de prise en charge ou d'abandon de l'exploitation de pipelines non pétroliers; (4) à résoudre les différends ou les questions d'intérêt public; (5) à établir des normes, des procédures, des règles et des règlements pour faciliter l'exécution de ses fonctions; et (6) à s'assurer de la sécurité des installations. La CCT a une compétence, des obligations et des pouvoirs semblables à ceux de l'Office national de l'énergie (ONÉ) en vertu des Parties III et V de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*; en effet, certains articles de cette loi s'appliquent à un pipeline non pétrolier dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la Partie II de la LNT.

Les règlements édictés par la CCT jusqu'à ce jour ont porté principalement sur le traitement d'une demande faite en 1982 pour l'acceptation de huit conduits de traitement et d'un conduit court de vapeur à haute pression, et sur l'acceptation de plusieurs autres pipelines courts semblables exploités sans autorisation.

Il est fort souhaitable de diminuer les critères de réglementation à l'égard des pipelines non pétroliers, conformément à l'intention du gouvernement de réduire les inconvénients de la réglementation et de rendre l'industrie du transport accessible aux forces du marché. On devrait permettre à ceux qui peuvent répondre aux exigences appropriées de sécurité et d'assurance d'entrer sur le marché. En outre, les prix ne devraient pas être réglementés. La responsabilité des pipelines "mixtes" incombera à l'ONÉ.

Réglementation

La façon dont les règlements sont mis en application peut avoir des implications majeures pour les intéressés. Les règlements sont des décisions administratives quasi judiciaires et les décisions de l'organisme de réglementation touchent les transporteurs, les expéditeurs, les voyageurs et les autres consommateurs.

L'autonomie de l'organisme de réglementation doit être maintenue. Les réformes proposées à la réglementation et à son esprit sont importantes cependant, et devront par conséquent s'accompagner de modifications correspondantes aux pouvoirs, pratiques et optiques administratives de l'organisme.

NOUVEL ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

Conformément à l'esprit de la réforme de la réglementation, un nouvel organisme de réglementation indépendant succédera à la Commission canadienne des transports.

Compte tenu d'un rôle réduit à la suite d'une réglementation économique amoindrie, de l'accent nouveau mis sur la promotion du multimodalisme et d'une réglementation équitable de tous les modes, la structure du nouvel organisme sera probablement différente de celle de la CCT. La Loi permettra au Ministre et à l'organisme de réglementation de déterminer de concert les remaniements de structure les plus appropriés, compte tenu de l'évolution de la conjoncture.

Les questions dont l'organisme de réglementation sera saisi seront à l'occasion complexes sur le plan technique et l'expertise du secteur privé pourra être mise à contribution pour les régler. Pour cette raison, il est possible que des commissaires spéciaux soient nommés pour participer à certaines enquêtes ou décisions.

Le gouvernement considère le pour et le contre d'un organisme de réglementation décentralisé qui aurait des bureaux dans l'est, le centre et l'ouest du Canada pour se rapprocher des marchés. Cette décentralisation exigera un certain mécanisme de coordination pour que le régime de réglementation reste harmonieux et serve le mieux possible les intérêts du système national de transport. Les opinions des expéditeurs, transporteurs et consommateurs seront importantes lors de la prise en considération par le gouvernement d'un organisme à structure décentralisée.

Plusieurs employés de la CCT possèdent des connaissances inestimables sur tous les aspects du système national de transport et le gouvernement a l'intention de puiser dans ces ressources pour créer le nouvel organisme.

DIRECTIVES DU MINISTRE À L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

La législation révisée investira le Ministre du pouvoir de donner des directives de politique à l'organisme de réglementation, avec l'approbation du gouverneur en conseil, sur des questions relevant de la compétence de l'organisme et l'obligera à en tenir compte lorsqu'il se penchera sur les questions dont il sera saisi.

En ce moment, la CCT se guide à partir de sa propre interprétation des lois. Le gouvernement ne peut orienter l'organisme qu'indirectement, en nommant les commissaires, en invalidant en appel des décisions et en faisant connaître les désirs du Ministre dans l'espoir que les commissaires en tiennent compte. Par le passé, le gouvernement n'a pas souvent précisé les principes des politiques définies dans la LNT et la CCT a dû s'en remettre à sa propre interprétation des orientations des politiques.

Le gouvernement propose d'assurer la responsabilité de la politique des transports et de donner des directives claires. C'est pourquoi, en vertu de la législation proposée, le Ministre sera investi du pouvoir de donner des directives à l'organisme de réglementation sur des questions relevant de la compétence de ce dernier.

Cette disposition assurera que les mesures réglementaires sont compatibles avec les politiques gouvernementales. Ces directives seront déposées en Chambre avec l'approbation du gouverneur en conseil et lieront l'organisme. Le pouvoir d'établir les principes directeurs guidant l'organisme contribuera à atteindre l'objectif du gouvernement d'assurer la stabilité et la cohérence du régime réglementaire.

L'organisme de réglementation continuera de prendre des décisions selon les circonstances particulières, dans le contexte de la législation et de la politique gouvernementales. Le gouvernement n'aura pas le mandat de s'impliquer dans des questions ou des cas particuliers dont l'organisme est saisi, sauf évidemment si on en appelle des décisions rendues. On pourra en appeler des décisions de l'organisme auprès du gouverneur en conseil qui éditera les règlements de l'organisme conformément à la nouvelle Loi.

AUDIENCES

L'organisme de réglementation sera investi du pouvoir d'enquêter, de tenir des audiences et de faire rapport sur toute question de transport qui, de l'avis du Ministre, touche l'intérêt public.

Une des fonctions importantes du nouvel organisme de réglementation sera de tenir des audiences sur les questions d'intérêt public. À l'occasion, le Ministre pourra soumettre à l'organisme des questions à discuter lors d'audiences. Le gouvernement pourra se fonder sur les résultats de ces audiences pour l'étude d'importantes questions de politique et recourir à ce moyen pour explorer des questions qui intéressent fortement le public.

Dans chaque cas, le Ministre déterminera le mandat couvrant le sujet d'étude et les modalités de l'audience, telles que le dépôt ou non de rapports provisoires, et il décidera si les audiences seront présidées par des commissaires attitrés de l'organisme ou des personnes désignées de l'extérieur (commissaires spéciaux).

Dans les cas où l'organisme de réglementation pourrait être en conflit apparent d'intérêts ou que les audiences seraient susceptibles de se prolonger, le Ministre pourra convoquer des audiences spéciales et utiliser, au besoin, des ressources de l'organisme.

Méthodes de règlement des différends

APPELS INTERJETÉS AUPRÈS DE L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

Le gouvernement désire que les méthodes de règlement des différends que la Loi prévoit actuellement soient plus efficaces. Ces méthodes devront être simplifiées, moins fondées sur l'antagonisme, plus accessibles et moins coûteuses. Le gouvernement propose donc à cette fin un ensemble de mécanismes comprenant la médiation, l'arbitrage des propositions finales et le maintien d'appels contre les mesures jugées contraires à l'intérêt public, comme prévu à l'article 23 de la LNT actuelle. Des mesures d'indemnisation s'appliqueront aux deux derniers cas.

MÉDIATION

Le gouvernement propose que la législation prévoie un processus de médiation comme moyen relativement simple de régler les différends entre expéditeurs et transporteurs.

La CCT offre actuellement un service officieux de médiation dans les cas où un expéditeur dépose une plainte ou interjette officiellement appel auprès du Comité des transports par chemin de fer. La formule utilisée varie d'une demande à une autre, mais la CCT ne remplit les fonctions de médiateur du différend que si toutes les parties y donnent leur consentement.

Bien qu'on ne propose aucune modification à la formule de médiation, l'incorporation d'une disposition de médiation dans la Loi fera mieux connaître la formule et aura pour effet de faire accepter davantage le système par les expéditeurs et les transporteurs. Si la médiation ne permet pas de régler le différend, les parties connaîtront néanmoins les difficultés que chacune doit surmonter et sauront comment procéder dans le cas d'une demande d'arbitrage des propositions finales ou d'un appel interjeté en vertu de l'article 23 révisé. L'organisme de réglementation comprendra mieux les questions et leur contexte.

DISPOSITION SUR LES APPELS, ARTICLE 23, LNT

L'article 23 de la LNT sera conservé, mais dans une version modifiée. Le gouvernement supprimera l'exigence de prouver qu'une demande est, de prime abord, bien fondée, avant que l'organisme de réglementation puisse accorder l'autorisation d'interjeter appel et qu'il puisse faire enquête, tandis que l'article 23 sera clarifié afin de confirmer que le processus d'appel est accessible aux expéditeurs desservis par un seul transporteur dans un mode donné. La législation permettra également à l'organisme soit la tenue d'une audience publique, soit l'étude des dossiers de chaque partie en cause, et elle contiendra des dispositions concernant le remboursement des tarifs qui, par la suite, auront été déclarés excessifs. Les échéances des différentes étapes du processus d'appel seront fixées dans les règlements.

Le processus général d'appel prescrit à l'article 23 peut être actuellement utilisé par toute personne ayant lieu de croire qu'une action ou une omission d'un transporteur (soumis à la compétence fédérale) ou un taux établi par un transporteur peut nuire à l'intérêt public. Le processus comprend deux étapes: la CCT détermine premièrement si la demande est, de prime abord, bien fondée. Dans l'affirmative, la CCT procède à l'enquête sur la demande. La disposition concernant "l'intérêt public" contenue dans la première étape comprend (sans y être limitée) la politique nationale des transports énoncée à l'article 3 de la LNT. Une interprétation étroite de cette politique peut restreindre considérablement l'efficacité du processus d'appel.

Dans le cas du transport ferroviaire, les demandes d'augmentation de tarifs, une fois autorisées par la Commission, demeurent en vigueur jusqu'à leur expiration, leur remplacement ou leur interdiction. Dans le cas des appels interjetés aux termes de l'article 23, les tarifs demeurent en vigueur et doivent être payés par l'expéditeur jusqu'à la prise de décision sur le cas. Des huit appels que la CCT a entendus aux termes de l'article 23 depuis 1967, cinq ont exigé plus d'une année pour en arriver à une conclusion (de trois à sept ans pour trois cas) et les trois autres cas ont été réglés en moins d'une année. Si un jugement rendu est favorable à l'expéditeur, il n'existe actuellement aucune disposition de la Loi habilitant la CCT à ordonner au transporteur de rembourser les frais antérieurs jugés excessifs.

On a jugé que l'article 23 de la LNT n'était pas propre à permettre d'interjeter appel dans des cas où il n'existe aucune concurrence intramodale réelle. Par conséquent, le paragraphe 23(3) sera modifié de manière à y inclure spécifiquement une disposition prévoyant la protection des expéditeurs desservis par un transporteur dans un mode unique.

L'étape concernant le bien-fondé à prime abord d'une demande sera supprimée de façon à permettre à l'organisme de réglementation de considérer immédiatement les questions soulevées dans la demande. La suppression de cette étape accélérera le processus d'appel.

L'article 23 sera modifié pour permettre à l'organisme de réglementation de décider si l'audience devrait être publique ou s'il devrait s'agir d'une étude des dossiers de chaque partie en cause. Laisser toute latitude à l'organisme de réglementation à cet effet accélérerait considérablement l'étude des appels et réduirait les frais d'audience. On retiendra, toutefois, l'aspect concernant l'intérêt public.

La nouvelle législation contiendra une disposition sur les indemnisations. Lorsqu'un tarif sera interdit, les transporteurs seront tenus de rembourser les montants payés en trop et les intérêts calculés à partir de la date de l'appel. Cette prescription est conforme à la justice naturelle et elle éliminera les motifs financiers pour prolonger les délais.

Le processus d'appel de l'article 23 de la LNT a tendance à être très long, souvent en raison de la nature des cas, de l'importance que les parties leur attribuent et de la quantité des données à recueillir et étudier. Les procédures en vertu de l'article 23 sont souvent renvoyées à la Cour fédérale sur des points de droit. En 1983, on a tenté d'accélérer le processus d'appel en modifiant les Règles générales de la CCT, pour fixer des délais à chaque étape. La nouvelle législation continuera de fixer des délais réalistes pour les diverses étapes du processus d'appel.

ARBITRAGE DES PROPOSITIONS FINALES

La législation comprendra un processus d'arbitrage des propositions finales pour régler des différends d'intérêt privé ou limité.

Des considérations financières et commerciales peuvent empêcher les petits expéditeurs et les expéditeurs locaux d'invoquer l'article 23. En outre, les différends opposant des entreprises locales de transport par chemin de fer ou des expéditeurs locaux peuvent peut-être ne toucher l'intérêt public qu'en termes trop généraux. On propose donc un processus d'arbitrage des propositions finales pour satisfaire le besoin d'un règlement rapide et efficace des différends d'intérêt privé ou limité.

Le gouvernement ne recommande pas l'établissement d'un processus d'appel double, mais plutôt d'établir deux processus entièrement différents: l'article 23 traitera des points d'intérêt public; l'arbitrage des propositions finales servira à régler les cas d'intérêt privé. Tout requérant dans un différend pourra interjeter appel auprès de l'organisme de réglementation en vertu de l'article 23 ou demander l'arbitrage des propositions finales. Dès qu'on aura opté pour l'un des processus, le requérant ne pourra tenter d'obtenir ultérieurement un règlement du différend par l'application de l'autre processus.

Dans des circonstances exceptionnelles où une demande d'arbitrage touche dans une grande mesure l'intérêt public, l'organisme de réglementation devra être investi du pouvoir d'ordonner le règlement du conflit suivant les prescriptions de l'article 23. L'enquête se rapportant à cette décision devra se faire rapidement, dans un délai de dix jours ouvrables. Si l'organisme de réglementation décidait cependant que l'intérêt public n'est pas suffisamment touché, le différend serait aussitôt soumis à l'arbitrage.

Il est crucial que l'arbitre soit une personne indépendante, impartiale et au courant des questions de transports pertinentes. Les parties en cause pourront s'entendre sur le choix de l'arbitre ou, en cas de désaccord, celui-ci serait nommé par l'organisme de réglementation agissant à titre d'administrateur. Le nom de l'arbitre pourrait être tiré d'une liste acceptée au préalable par les représentants du transporteur et de l'expéditeur.

Le pouvoir de l'arbitre se limitera au choix de l'une ou l'autre des propositions finales présentées par les parties en cause. L'arbitre ne sera pas autorisé à modifier les propositions finales ni à examiner ou à régler des points de loi ou de compétence. L'obligation

de l'arbitre de choisir l'une des propositions finales incitera les parties en cause à négocier de bonne foi et à tenter de régler elles-mêmes leurs différends. La décision prise par l'arbitre sera définitive et engagera chaque partie en cause pendant une année, sauf si elle est modifiée d'un commun accord. Tout le processus sera terminé dans les quatre-vingt-dix (90) jours de la date de demande d'arbitrage ou à partir de la date à laquelle l'organisme de réglementation a confirmé que le différend devrait être réglé par voie d'arbitrage plutôt qu'aux termes des prescriptions de l'article 23. Il sera interdit d'interjeter appel une autre fois sauf en Cour fédérale sur des questions de droit et de compétence.

Pour ce qui est du processus d'arbitrage et des appels interjetés en vertu de l'article 23, la Loi prévoira le remboursement avec intérêts de la partie des taux jugée excessive.

APPELS INTERJETÉS PAR L'ORGANISME DE RÉGLEMENTATION

Le procédé de révision actuellement suivi par le Comité de révision de la CCT disparaîtra. Les appels au gouverneur en conseil et aux tribunaux suffiront.

Le gouverneur en conseil sera investi du pouvoir en tout temps, à la demande d'une personne ou d'un groupe, ou de son propre chef, de modifier ou d'annuler une ordonnance, une décision, une règle ou un règlement édictés par l'organisme de réglementation.

Les dispositions actuelles de la législation qui permettent d'interjeter appel auprès du Ministre en matière de délivrance de permis d'exploitation de services aériens commerciaux, d'entreprises de transport routier et de transport par eau seront abrogées.

La possibilité d'en appeller auprès des tribunaux au sujet d'une question de droit ou d'une question de compétence de l'organisme continuerait d'exister.

En diminuant la réglementation et avec de plus grands pouvoirs d'orientation auprès de l'organisme de réglementation, on s'attend à moins de requêtes présentées au gouverneur en conseil. Malgré qu'un processus fortement amélioré en vue du règlement des différends soit proposé, nous croyons quand même à la nécessité de fournir des moyens d'en appeler des décisions de l'organisme de réglementation, auprès du gouverneur en conseil ou des tribunaux.